Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich

Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu
Bonn

vorgelegt von
Wolfgang Wehler
aus
Düsseldorf

Bonn 1979

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich

Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

durch die

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

der

Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu

Bonn

vorgelegt von

Wolfgang Wehler

aus

Düsseldorf

Bonn 1979

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

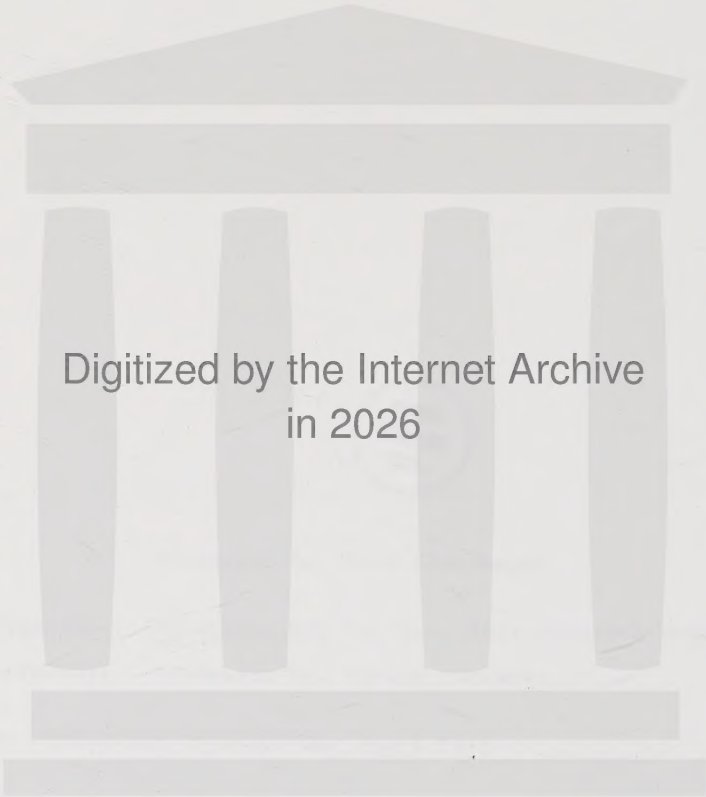
Dekan: Professor Dr. Gerd Kleinheyer

Erstreferent: Professor Dr. Dr. h.c. Karl Dietrich Bracher

Zweitreferent: Professor Dr. Ulrich Scheuner

Tag der mündlichen Prüfung: 2o. April 1979

Für Renate, Matthias und Nicola



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546505_0011

Inhaltsübersicht

	Seite
Einleitung	1
Erster Teil: Bestrebungen zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs in der Kaiserzeit	11
I. Die Rechtslage nach der Reichsverfassung von 1871	11
II. Kritik an der Regelung des Art. 76 im staatsrechtlichen Schrifttum	14
III. Forderungen nach einem Staatsgerichtshof im Anschluß an den Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe	20
IV. Die Wiederbelebung der Bestrebungen im Anschluß an die Daily-Telegraph-Affäre	29
V. Die Haushaltsberatungen 1912	33
VI. Die Arbeiten im Verfassungsausschuß 1917	35
VII. Die Neugestaltung der Regierungsform im Herbst 1918	38
Zweiter Teil: Die Errichtung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich	41
I. Die Staatsgerichtsbarkeit des Reichs nach der Weimarer Reichsverfassung	41
1. Der Entwurf von Hugo Preuß und die Denkschrift	41
2. Die Beratungen im Staatenausschuß	46
3. Die Beratungen im Plenum und im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung	56

Seite

II. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 68

III. Der vorläufige Staatsgerichtshof gem. Artikel 172 der Reichsverfassung 94

Dritter Teil: Das richterliche Prüfungsrecht und der Entwurf eines Gesetzes zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts 100

I. Die politische Problematik des richterlichen Prüfungsrechts 100

II. Pläne und Entwürfe 1924 - 1928 105

III. Die Entwicklung nach der Reichstagswahl von 1928 113

Vierter Teil: Grundzüge der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs 125

I. Die Problematik des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit 129

1. Die Parteifähigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden 136

2. Die Parteifähigkeit von Religionsgemeinschaften 140

3. Die Ablehnung der Parteifähigkeit von Einzelpersonen 143

4. Die Parteifähigkeit politischer Parteien 145

5. Die Entscheidung über die Teilnahme von Beamten am Volksbegehren über das Freiheitsgesetz 156

Seite

II. Der Staatsgerichtshof und das Wahlrecht, insbesondere der Streit um die Verfassungsmäßigkeit des preußischen Wahlrechts 167

Fünfter Teil: Die Beurteilung der Staatsgerichtsbarkeit durch die Staatsrechtslehre auf der Staatsrechtslehrertagung von 1928 183

Sechster Teil: Der Streit um die Besetzung von Verwaltungsratsstellen der Deutschen Reichsbahngesellschaft und der Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten Simons 197

Siebter Teil: Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Auflösung der Weimarer Republik 253

I. Der Streit zwischen Thüringen und dem Reich wegen der Sperrung der Polizeikostenzuschüsse 253

II. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und Artikel 48 der Reichsverfassung 273

1. Die Problematik des richterlichen Prüfungsrechts 273

2. Artikel 48 WRV als Instrument zur Veränderung der politischen Ordnung 282

3. Die Rolle des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in den Plänen für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 48 285

4. Die Entwicklung der Rechtsprechung bis 1931 293

5. Die Entscheidungen vom 5. Dezember 1931 325

Seite

6. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen am 20. Juli 1932 340

7. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Gleichschaltung Preußens, Württembergs und Badens nach der nationalsozialistischen Machtergreifung 365

Achter Teil: Das Ende des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich 383

Quellen- und Literaturverzeichnis

A. Ungedruckte Quellen

I. Bundesarchiv Koblenz (BA Koblenz)

R 43 I - Reichskanzlei
R 43 II - Reichskanzlei

II. Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin (Preuß. GehStA)

Rep 84a - Preußisches Justizministerium
Rep 90 - Preußisches Staatsministerium

III. Badisches Generallandesarchiv, Karlsruhe

233 - Badisches Staatsministerium
234 - Badisches Justizministerium

IV. Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Allgemeines Staatsarchiv, München

MF - Ministerium der Finanzen
MInn - Ministerium des Innern
MJu - Ministerium der Justiz

V. Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Geheimes Staatsarchiv, München

MA - Ministerium des Äußern
Bayerische Gesandtschaft in Berlin

VI. Hauptstaatsarchiv, Stuttgart

E 130 - Württembergisches Staatsministerium
E 151 - Württembergisches Innenministerium
J 47 - Nachlaß Conrad Haußmann

B. Darstellungen

Abraham, Jacques, Die Teilnahme der Beamten am Volksbegehren, Zeitschrift für Beamtenrecht 1930, 124 ff.

Adler, Franz, Die Rechtsstellung der politischen Parteien im modernen Staat, Zeitschrift für Politik 22 (1933), 162 ff.

Albertin, Lothar, Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik, Düsseldorf 1972.

Albrecht, Klaus L., Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Diss. Frankfurt 1969.

von Alemann, Ulrich, Parteiensysteme im Parlamentarismus, Düsseldorf 1973.

ders., Stabilität und Gleichgewicht als Theoreme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, Politische Vierteljahresschrift 16 (1975), 3 ff.

Allemann, Fritz René, Bonn ist nicht Weimar, Köln und Berlin 1956

Anschütz, Gerhard, Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 199 ff.

ders., Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die in Art. 19 Abs. 1 WRV bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen? Bericht für den 34. Deutschen Juristentag, Köln 1926, in: Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, 2. Band, Berlin und Leipzig 1927, 193 ff.

ders., Die kommende Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 113 ff.

ders., Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren, Frankfurter Zeitung Nr. 847 vom 13.11.1929

ders., Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 10. Auflage, Berlin 1929; 14. Auflage, Berlin 1933 (Unveränderter reprographischer Nachdruck, Bad Homburg v.d. Höhe 1965).

Anschütz, Gerhard und Thoma, Richard, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I und II, Tübingen 1930/32.

Apelt, Willibalt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, 2. unveränderte Auflage 1964.

ders., Jurist im Wandel der Staatsformen, Lebenserinnerungen, Tübingen 1965

ders., Die Wahlrechtsentscheidungen des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen, Archiv des öffentlichen Rechts NF 18, 57 (1930), 121 ff.

von Aretin, Karl Otmar Freiherr, Die Verfassungsuntreue am Ende der Weimarer Republik, Frankfurter Hefte 22 (1967) 161 ff.

Arndt, Adolf, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

ders., Was ist heute in Deutschland und Preußen rechtens? Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 78.

Bach, Paul, Urteilsanmerkung, Juristische Wochenschrift 1928, 3256 f.

Bähr, Otto, Der Rechtsstaat, Eine politische Skizze, Neudruck der Ausgabe von 1864, Aalen 1961.

Baum, Walter, Die "Reichsreform" im Dritten Reich, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 3 (1955), 36 ff.

Bay, Jürgen, Der Preußenkonflikt 1932/33, Ein Kapitel aus der Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik, Diss. Erlangen 1965.

Bermbach, Udo, Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland, Der interfraktionelle Ausschuß 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung, Köln und Opladen 1967.

Bernhardt, Wolfgang, Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht, Eine vergleichende Studie über die Reformbestrebungen der Weimarer Republik,des Dritten Reiches und Nordrhein-Westfalens, Diss. Münster 1972.

Besson, Waldemar, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928-1933, Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik, Stuttgart 1959.

Beyerle, Konrad, Der vorläufige Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Deutsche Juristen-Zeitung 1921, 230 ff.

Bilfinger, Carl, Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof, Zeitschrift für Politik 20 (1931), 81 ff.

Binder, Hans-Otto, Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks, Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation, Tübingen 1971.

Binding, Karl, Bundesrat und Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1899, 69 ff.

Bluntschli, Johann Kaspar, Lehre vom modernen Staat, Band 2, Allgemeines Staatsrecht, Stuttgart 1885, Neudruck Aalen 1965.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Entstehung und Wandes des Rechtsstaatsbegriffes, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt/Main 1969, 53 ff.; wieder abgedruckt in: Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/Main 1976, 65 ff.

ders., Die Methoden der Verfassungsinterpretation - Bestandsaufnahme und Kritik, Neue Juristische Wochenschrift 1976, 2089 ff.

ders., Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie, in: ders. (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, Köln 1972, 146 ff.

Bötticher, Eduard, Der Einfluß der Revolution und der Weimarer Reichsverfassung auf die Rechtspflege, Diss. Gießen 1924.

Braatz, Werner, Franz von Papen und die Frage der Reichsreform, Politische Vierteljahresschrift 16 (1975), 319 ff.

Bracher, Karl Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 5. Auflage, Villingen 1971.

ders., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Bonn u.a. 1964.

ders., Die deutsche Diktatur, 5. Auflage, Köln und Berlin 1976.

ders., Das deutsche Dilemma, Leidenswege der politischen Emanzipation, München 1971.

ders., Die Stufen totalitärer Gleichschaltung, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 4 (1956), 31 ff.

ders., Zeitgeschichtliche Kontroversen, Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München 1976.

Bracher, Karl Dietrich / Schulz, Gerhard / Sauer, Wolfgang, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Taschenbuchausgabe in drei Bänden, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1974.
I. Bracher, Karl Dietrich, Stufen der Machtergreifung,
II. Schulz, Gerhard, Die Anfänge des totalitären Maßnahmenstaates
III. Sauer, Wolfgang, Die Mobilmachung der Gewalt.

Brecht, Arnold, Aus nächster Nähe, Lebenserinnerungen 1884 - 1927, Stuttgart 1966.

ders., Mit der Kraft des Geistes, Lebenserinnerungen 1927 - 1967, Stuttgart 1967.

ders., Die Auflösung der Weimarer Republik und die politische Wissenschaft, Zeitschrift für Politik 2 (1955), 291 ff.

ders., Für ein Gesetz über die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen, Die Gesellschaft 1929 I, 511 ff.

ders. (Hrsg.), Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof, Stenogrammbericht der Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig vom 1o. bis 14. und vom 17. Oktober 1932, Berlin 1933.

Brill, Hermann, Kämpfe um den Rechtsstaat, Die Justiz VI (193o/31), 96 ff.

Brun, Friedrich, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Weimarer Reichsverfassung, Diss. Gießen 1929.

Bumke, Erwin (Hrsg.), Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts gemäß Art. 13 Abs. 2 der RV.
1.Heft: Teilnahme der Beamten an Volksbegehren und Volksentscheid, Berlin 193o.
2.Heft: Verfassungsmäßigkeit des preußischen Wahlrechts, Berlin 193o.

ders., Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 2 ff.

Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von Christian Starck, Erster Band: Verfassungsgerichtsbarkeit, Zweiter Band: Verfassungsauslegung, Tübingen 1976.

Buschke, Albrecht, Die Grundrechte der Weimarer Verfassung in der Rechtsprechung des Reichsgerichts, Berlin 193o.

Civis, Ein Nachwort zu Professor Kelsens Kritik am Urteil des Staatsgerichtshofs, Die Justiz VIII (1932/33), 91 ff.

Cöster, Enno, Die Zulässigkeit selbständiger Prozeßakte von Reich und Ländern im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Diss. Göttingen 193o.

Cohn, Beamtendienstverhältnis, Reichsverfassung und Staatsgerichtshof, Juristische Wochenschrift 1931, 167o ff.

Conze, Werner, Brüning als Reichskanzler - Eine Zwischenbilanz, Historische Zeitschrift 214 (1972), 31o ff.

ders., Brünings Politik unter dem Druck der Großen Krise, Historische Zeitschrift 199 (1964), 529 ff.

ders., Die Krise des Parteienstaates in Deutschland, Historische Zeitschrift 178 (1954), 47 ff.

Deist, Heinrich, Die politischen Pflichten der Beamten, Der Beamte 1932, 7 ff.

Delmar, Alfred, Richterliche Unabhängigkeit und politische Justiz, Die Justiz IV (1928/29), 458 ff.

Denkschrift des Vorstandes des Richtervereins beim Reichsgericht zu der geplanten Umgestaltung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Leipzig 1931.

Zur Denkschrift des Richtervereins beim Reichsgericht über die geplante Umgestaltung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, München 1931.

Dessauer, Friedrich, Recht, Richtertum und Ministerialbürokratie, Mannheim/Berlin/Leipzig 1928.

Dierske, Ludwig, War eine Abwehr des "Preußenschlages" vom 20. Juli 1932 möglich? Zeitschrift für Politik NF XVII(1970), 197 ff.

Dorpalen, Andreas, Hindenburg in der Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt/Main 1966.

Dose, Hans, Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten, Diss. Kiel 1923.

Drath, Martin, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 9 (1952), 17 ff.

Dreher, Eduard, Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit, Neue Juristische Wochenschrift 1951, 377 ff.

Drews, Bill, Staatsgerichtshof und preußisches Notverordnungsrecht, Deutsche Juristen-Zeitung 1928, 1429 ff.

von Dryander, Zum Verhältnis von Reichs- und Landesgewalt, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 958 ff.

Duve, Freimut; Kopitzsch, Wolfgang (Hrsg.), Weimar ist kein Argument oder Brachten Radikale im öffentlichen Dienst Hitler an die Macht? Mit einem Vorwort von Alfred Grosser, Reinbek bei Hamburg 1976.

Ebermayer, Ludwig, Zum Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten Dr. Simons, Deutsche Juristen-Zeitung 1929, 162 ff.

Echterhölter, Rudolf, Das öffentliche Recht im nationalsozialistischen Staat (Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus Band 2), Stuttgart 1970.

Eck, Thomas, Staatsstreich und Staatsgerichtshof, Neue Blätter für den Sozialismus 1932, 437.

Eckstein, Ernst, Art. 48 der Reichsverfassung, Die Gesellschaft 1924, 292 ff.

Ehni, Hans-Peter, Bollwerk Preußen? Preußen-Regierung, Reich-Länder-Problem und Sozialdemokratie 1928 - 1932, Bonn-Bad Godesberg 1975.

Ellwein, Thomas, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland, München 1954.

Emig, Kurt, Deutsche Justiz und Verwaltung, Tübingen 1935.

Enz, Winfried, Richterliche Kontrolle von Maßnahmen nach Art. 48 II der Weimarer Reichsverfassung, Ein verfassungsgeschichtlicher Beitrag zur Frage der richterlichen Prüfung von Notstandsregelungen, Diss. Freiburg 1970.

Eschenburg, Theodor, Das Kaiserreich am Scheidewege, Berlin 1929.

Eyck, Erich, Die Krisis der deutschen Rechtspflege, Berlin 1926.

Falck, Landes-Ministerpräsident und Reichs-Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1930, 921 ff.

ders., Volksbergehren und Beamtenpflichten, Reichsverwaltungs - blatt und Preußisches Verwaltungsblatt 50 (1929), 709 ff.

Faller, Hans-Joachim, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Frankfurter Reichsverfassung vom 28.3.1849, in: Menschenwürde und freiheitliche Ordnung, Festschrift für Willi Geiger, Tübingen 1974, 827 ff.

Fehrenbach, Elisabeth, Der Lippische Thronfolgestreit, Zum Problem des Bundesstaates in Deutschland, in: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung, Festschrift für Theodor Schieder, München und Wien 1968, 337 ff.

dies., Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871 - 1918, München und Wien 1969.

Feldmann, Heinz-Joachim, Der politische Charakter verfassungsgerichtlicher Spruchtätigkeit, Diss. Würzburg 1971.

Fenske, Hans, Wahlrecht und Parteiensystem, Frankfurt 1972.

Feuchte, Paul, Das demokratische Prinzip und die Rechtsprechung in Verfassungssachen, Die öffentliche Verwaltung 1964, 433 ff.

Finger, August, Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister, Archiv des öffentlichen Rechts NF 9, 48 (1926), 289 ff.

Flad, Wolfgang, Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution (Beiträge zur Lehre von den Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und deren Entscheidung), Heidelberg 1929.

Fleischer, Max, Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, Breslau 1904.

Fraenkel, Ernst, Der Doppelstaat, Frankfurt/Main - Köln 1974 (Rückübersetzung aus dem Englischen).

ders., Kollektive Demokratie, Die Gesellschaft 1929, 103 ff.

ders., Die Krise des Rechtsstaats und der Justiz, Die Gesellschaft 1931 II, 327 ff., abgedruckt in:
ders., Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-32, Darmstadt 1968, 42 ff.

ders., Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, Festvortrag, Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Band II/B, München und Berlin 1964.

Freisler, Roland, Richter und Gesetz, in: Lammers/Pfundtner (Hrsg.), Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, I. Band, Gruppe 2, Beitrag 17.

Freytagh-Loringhoven, Axel Freiherr von, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Friedrich, Manfred, Der Methoden- und Richtungsstreit - Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatsrechtslehre, Archiv des öffentlichen Rechts 102 (1977), 161 ff.

ders., Zwischen Positivismus und materialem Verfassungsdenken, Albert Hänel und seine Bedeutung für die deutsche Staatsrechtswissenschaft, Berlin 1971 (Schriften zur Verfassungsgeschichte Band 14).

Friesenhahn, Ernst, Beamte und Volksbegehren - Die Klage vor dem Staatsgerichtshof, Vossische Zeitung vom 15.12.1929.

ders., Besprechung von Jerusalem, Die Staatsgerichtsbarkeit, Juristische Wochenschrift 1932, 3235 f.

ders., Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung (Auszug aus: Aufgabe und Funktion des Bundesverfassungsgerichts, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" B 6/65 vom 10. Februar 1965, 3 ff.), in: Häberle (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, 355 ff.

ders., Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1971 115 ff.

ders., Der Gegenstand der Entscheidung des Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 1193 ff.

ders., Hüter der Verfassung? Zeitschrift für Rechtspolitik 1973, 188 ff.

ders., Die Staatsgerichtsbarkeit, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, 523 ff.

ders., Die Staatsgerichtsbarkeit, Der Ring IV (1931), 659 ff.

ders., Staatsgerichtshof und einstweilige Verfügung, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 53 (1932), 761 ff.

ders., Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Köln - Berlin - Bonn - München 1963 (Sonderdruck aus: Mosler, Hermann (hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Länderberichte und Rechtsvergleichung, Internationales Kolloquium, veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg 1961), Köln und Berlin 1962).

ders., Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Zeitschrift für schweizerisches Recht 73 (1954), 129 ff.

Friesenhahn, Ernst; Scheuner, Ulrich (Hrsg.), in Verbindung mit Joseph Listl, Handbuch des Staatskirchenrechts, Band I und II, Berlin 1974/75.

Fromme, Friedrich-Karl, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, 2. Auflage 1962

Geiger, Willi, Einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, Die öffentliche Verwaltung 1952, 481 ff.

Gerber, Carl Friedrich von, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, Neudruck der 3. Auflage, Leipzig 1880, Aalen 1969

Giese, Friedrich, Landes-Ministerpräsident und Reichs-Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1930, 785 ff.

ders., Zum Konflikt zwischen Staatsgerichtshof und Reichsregierung, Staatsrechtliche Betrachtungen, Deutsche Juristen-Zeitung 1929, 129 ff.

ders., Die Vertretung Preußens im Verwaltungsrat der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft, Deutsche Juristen-Zeitung 1926, 1452 ff.

Glum, Friedrich, Staatsrechtliche Bemerkungen zu dem "Konflikt" zwischen dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und der Reichsregierung in der vor dem Staatsgerichtshof schwebenden Streitsache wegen der Besetzung der Stellen im Verwaltungsrat der deutschen Reichsbahngesellschaft, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1929, Teil I, 458 ff.

ders., Parlamentskrise und Verfassungslücke, Eine staatsrechtliche Betrachtung, Deutsche Juristen-Zeitung 1930, 1413 ff.

ders., Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 der Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts NF 17, 56 (1929), 379 ff.

Gneist, Rudolf, Der Rechtsstaat, Berlin 1872, 2. Auflage 1879.

Görlitz, Axel, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Neuwied und Berlin 1970.

Granderath, Reinhard, Die einstweilige Anordnung im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, Neue Juristische Wochenschrift 1971, 542 ff.

Grau, Richard, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, 274 ff.

ders., Urteilsanmerkung, Juristische Wochenschrift 1929, 2380 ff.

Grauhahn, Rolf-Richard, Gibt es in der Bundesrepublik einen "pouvoir neutre"? Diss. Heidelberg 1959.

Grimm, Dieter, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, Juristenzeitung 1976, 679 ff.

Grosser, Dieter, Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs, Den Haag 1970.

Gründer, Horst, Walter Simons als Staatsmann, Jurist und Kirchenpolitiker, Bergische Forschungen Band XIII, Neustadt a.d. Aisch 1975.

Grund, Henning, "Preußenschlag" und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, Baden-Baden 1976.

Grundmann, Siegfried, Die richterliche Nachprüfung von politischen Führungsakten nach geltendem deutschen Verfassungsrecht, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 100 (1940), 511 ff.

Gulden, Heinrich, Das künftige Reichsverwaltungsgericht, Diss. Heidelberg 1928.

Häberle, Peter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Wege der Forschung Band CDXCV, Darmstadt 1976.

Haenel, Albert, Studien zum deutschen Staatsrechte, Band I und II, Leipzig 1873/80.

Häntzschel, Kurt, Der Konflikt Reich - Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, Archiv des öffentlichen Rechts NF 20, 59 (1931), 384 ff.

ders., Ungültigkeit des Gesetzes über die preußische Landtagswahl? Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 50 (1929), 787 ff.

Hamburger, Ernst, Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung in der Wirtschaftskrise, Die Gesellschaft 1932 I, 19 ff.

ders., Der politische Standort des Staatsgerichtshofs, Die Gesellschaft 1933, 132 ff.

ders., Die personelle und organisatorische Verwaltungspolitik der neuen Machthaber, Der Beamte 1932, 216 ff.

Hannover, Heinrich; Hannover-Drück, Elisabeth, Politische Justiz 1918 - 1933, Frankfurt 1966.

Hartmann, Heinrich, Die Parteifähigkeit der politischen Parteien und Fraktionen in Verfassungsstreitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Jena 1932.

Haugg, Rudolf, Die Anwendung des Artikels 48 WRV - Verfassungsgeschichtliche Betrachtung der Anwendungsfälle des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung und seiner Bedeutung für die Machtergreifung Hitlers, Diss. Würzburg 1975.

Heckel, Johannes, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, Archiv des öffentlichen Rechts NF 22, 61 (1932), 257 ff.

Heller, Hermann, Bemerkungen zur staats- und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart, in: Gesammelte Schriften, Zweiter Band, Recht, Staat, Macht, 249 ff.

ders., Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Reichsverfassung, Berlin und Leipzig 1929, wieder abgedruckt in: Gesammelte Schriften aaO 319 ff.

ders., Rechtsstaat oder Diktatur, Tübingen 1930, wieder abgedruckt in: Gesammelte Schriften aaO 443 ff.

ders., Ist das Reich verfassungsmäßig vorgegangen? Frankfurter Zeitung vom 10. August 1932, wieder abgedruckt in: Gesammelte Schriften aaO 405 ff.

Henke, Wilhelm, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage, Göttingen 1972.

Henkel, Heinrich, Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt, Hamburg 1934 (Der deutsche Staat der Gegenwart, Heft 10).

Hepner, Adolf, Reichskanzlerverantwortlichkeit, Sozialistische Monatshefte 1909, 398.

Hermens, Ferdinand A., Demokratie oder Anarchie, 2. Auflage, Köln und Opladen 1968.

Hermens, Ferdinand A. und Schieder, Theodor (Hrsg.), Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik, Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin 1967.

Herzberg, Arno, Verfassungsgerichtsbarkeit, Deutsche Republik 4 (1929), 690.

Hesse, Konrad, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, Die öffentliche Verwaltung 1972, 437 ff.

Hettner, Franz, Zum Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten, Deutsche Richterzeitung 1929, 75 ff.

Heuss, Theodor, Verhältniswahl und Parlamentarismus, Zeitschrift für Politik 20 (1931), 312 ff.

Hill, Werner, Gleichheit und Artgleichheit, Berlin 1966.

von Hippel, Ernst, Das richterliche Prüfungsrecht, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band 2, 546 ff.

Hofacker, W., Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 51 (1930), 33 ff.

Hofmann, Gottfried, Die Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes nach Art. 19 der Reichsverfassung, Leipzig 1933 (Leipziger rechtswissenschaftliche Studien 77).

Hollerbach, Alexander, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Friesenhahn/Scheuner (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band I (1975), 215 ff.

ders., Das Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Archiv des öffentlichen Rechts 92 (1967), 99 ff.

Holstein, Günter, Reichsverfassung und Staatsrechtswissenschaft, Greifswalder Universitätsreden 22, 1929.

Hoppe, Werner, Rengeling, Hans-Werner, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt 1973.

Huber, Ernst Rudolf, Bewahrung und Wandlung, Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Berlin 1975.

ders., Das persönliche Regiment Wilhelms II., in: Böckenförde (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 282 ff.

ders., Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, Oldenburg 1932.

ders., Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, Zweite, stark erweiterte Auflage der "Verfassung", Hamburg 1937/39.

Hugelmann, Karl Gottfried, Zur Lehre der Reichsexekution nach der Weimarer Verfassung, Zeitschrift für öffentliches Recht VI (1927), 513 ff.

Imhoff, Freiherr von, Einiges zum Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Bayerische Verwaltungsblätter 1927, 241 ff.

Ipsen, Hans-Peter, Vom Begriff der Partei, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 100 (1940), 309 ff., 477 ff.

Isay, Ernst, Die Verfassungsgerichte zur Frage der Wahlgleichheit und der Beschränkung der Splitterparteien, Reich und Länder IV (1930), 77.

Jacobi, Erwin, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1 (1924), 105 ff.

ders., Die verfassungsmäßigen Wahlrechtsgrundsätze als Gegenstand richterlicher Entscheidungen, in: Gegenwartsfragen aus der Allgemeinen Staatslehre und der Verfassungslehre, Festgabe für Richard Schmidt, Leipzig 1932, 59 ff.

Jagemann, Eugen von, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.

Jahn, Darf der Staatsgerichtshof einstweilige Verfügungen erlassen? Juristische Wochenschrift 1930, 1160 ff.

Jasper, Gotthard, Der Schutz der Republik, Studien zur staatlichen Sicherung der Weimarer Republik 1922 - 1930, Tübingen 1963.

Jellinek, Walter, Revolution und Reichsverfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts IX (1920), 1 ff.

ders., Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien, Archiv des öffentlichen Rechts NF 15, 54 (1928), 99 ff.

Jerusalem, Franz Wilhelm, Die Staatsgerichtsbarkeit, Tübingen 1930.

Joel, Curt, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Archiv des öffentlichen Rechts 77 (1951/52), 133 ff.

Kahl, Wilhelm, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1920, 1 ff.

Kaisenberg, G., Die Verfassungsmäßigkeit der Kautelen des Reichswahlrechts gegen Zwergparteien, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 50 (1929), 597 ff.

Katz, Rudolf, Bundesverfassungsgericht und USA Supreme Court, Die öffentliche Verwaltung 1954, 97.

Kaufmann, Erich, Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 3, Berlin und Leipzig 1927, 2 ff.

ders., Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9 (1952), 1 ff.

ders., Zur neuen Reichsverfassung, Drei Zeitungsartikel in der Zeitung "Der Tag" (Ausgabe B), Berlin, in: Gesammelte Schriften Band I, Autorität und Freiheit, Von der konstitutionellen Monarchie bis zur Bonner parlamentarischen Demokratie, Göttingen 1960, 239 ff.

ders., Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Berlin 1920, wieder abgedruckt in: Gesammelte Schriften Band I, 309 ff.

ders., Das Wahlrecht der deutschen Nationalversammlung, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 25 ff.

Kehr, Eckart, Zur Genesis der preußischen Bürokratie und des Rechtsstaates, Die Gesellschaft 1932, 101 ff.

Kekulé von Stradowitz, Stephan, Bildung eines Staatsgerichtshofs zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten, Deutsche Juristen-Zeitung 1905, 99 ff.

Kellner, Wolf Erich, Verfassungskämpfe und Staatsgerichtshof in Kurhessen, Marburg/L. - Witzenhausen 1965.

Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, 2. Auflage, Wien 1960.

ders., Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932, Die Justiz VIII (1932/33), 65 ff.

ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein? Die Justiz VI (1930/31), 576 ff.

ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5 (1929), 30 ff.

Kirchheimer, Otto, Politische Justiz, Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Neuwied und Berlin 1965.

ders., Die Verfassungslehre des Preußen-Konflikts, in: Funktionen des Staates und der Verfassung, Zehn Analysen, Frankfurt/Main 1972.

Klein, Friedrich, Die Zulässigkeit von einstweiligen Verfügungen im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten der amerikanischen und der britischen Besatzungszone sowie vor dem Bundesverfassungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt 1950, 200 ff.

Kleinfeller, G., Betrachtungen über die Errichtung eines Staatsgerichtshofes, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie 14 (1920/21), 28 ff.

Köhne, Heinrich, Umfang und Grenzen der diktatorischen Befugnisse des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung in den Grundsätzen dargelegt, Köslin/Pommern 1930.

Koellreutter, Otto, Der Aufbau des deutschen Führerstaates, in: Lammers/Pfundtner (Hrsg.) Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, I. Band, Gruppe 2, Beitrag 18.

ders., Der Konflikt Reich-Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, Archiv des öffentlichen Rechts NF 20, 59 (1931), 68 ff.

ders., Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926.

ders., Der nationale Rechtsstaat, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 517 ff.

ders., Der nationalsozialistische Rechtsstaat, in: Lammers/Pfundtner (Hrsg.), Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, I. Band, Gruppe 2, Beitrag 16.

ders., Deutsches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Tübingen 1936.

Kolbe, Dieter, Reichsgerichtspräsident Dr. Erwin Bumke, Studien zum Niedergang des Reichsgerichts und der deutschen Rechtspflege, Karlsruhe 1975.

Krick, Alfred, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten, Leipzig 1903.

Kröger, Klaus, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1972.

Kroner, Wilhelm, Beamtenpflicht und Volksbegehren, Die Justiz V (1929/30), 176 ff.

ders., Zum Spruch des Staatsgerichtshofes vom 19. Dezember 1929, Die Justiz V (1929/30), 270 ff.

Kronheimer, Wilhelm, Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts NF 7, 46 (1924), 304 ff.

Krüger, Hans, Der Staatsgerichtshof und der Preußen-Konflikt, Der Beamte 1932, Heft 4, 281 ff.

Kübler, Friedrich Karl, Der deutsche Richter und das demokratische Gesetz, Archiv für die civilistische Praxis 162 (1963), 104 ff.

Külz, Wilhelm, Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1926, 837 ff.

Laband, Paul, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, Deutsche Juristen-Zeitung 1901, 1 ff.

ders., Deutsches Reichsstaatsrecht, 7.Auflage, bearbeitet von Otto Mayer, Tübingen 1919 (Neudruck Aalen 1969).

ders., Der Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1909, 393 ff.

ders., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5.Auflage in vier Bänden, Tübingen 1911.

Lammers, Hans-Heinrich, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9.Juli 1921, Berlin 1921.

Lammers, Hans-Heinrich/Pfundtner, Hans (Hrsg.), Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, Berlin 1936.

Lammers, Hans-Heinrich/Simons, Walter (Hrsg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, BandI-VI, Berlin 1929-1939.

Laufer, Heinz, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968.

Laun, Rudolf, Der Staatsrechtslehrer und die Politik, Archiv des öffentlichen Rechts NF 4, 43 (1922), 145 ff.

Leeb, Johannes, Dreierlei, Deutsche Richterzeitung 1921, 130.

ders., Grundfragen, Deutsche Richterzeitung 1920, 52.

Leibholz, Gerhard, Art. 109 Abs. 1 RVerf und die "Biersteuerentscheidung" des Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung 1929, 1119 f.

ders., Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild, München und Leipzig 1933.

ders., Das Bundesverfassungsgericht im Schnittpunkt von Politik und Recht, Deutsches Verwaltungsblatt 1974, 396 ff.

ders., Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl, in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1 ff., zuerst veröffentlicht unter dem Titel: Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, Juristische Wochenschrift 1929, 3042 ff.

ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3.Auflage 1967, Neuausgabe, Frankfurt/Main 1974.

Link, Werner, Der amerikanische Einfluß auf die Weimarer Republik in der Dawesplanphase (Elemente eines "penetrierten Systems"), in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974.

Lipphardt, Hanns-Rudolf, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, Berlin 1975.

Lobe, Besprechung von Max Alsberg, Die Reichs-Amnestiegesetze, Juristische Wochenschrift 1919, 18 f.

Lobe, Adolf, Das richterliche Prüfungsrecht und die Entwicklung der gesetzgebenden Gewalt im neuen Reich (Das richterliche Prüfungsrecht im neuen Reich), Archiv des öffentlichen Rechts NF 28 (1937), 194 ff.

Löwenthal, Martin, Die Abgrenzung der Verfassungs- von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Reichsverfassung, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 50 (1929), 525 ff.

ders., Das Antragsrecht bei staatsrechtlichen Streitigkeiten nach Art. 19 der Reichsverfassung, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 50 (1929), 169 ff.

ders., Die Denkschrift des Vorstandes des Richtervereins beim Reichsgericht zu der geplanten Umgestaltung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt 52 (1931), 421 ff.

ders., Der Entwurf des Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, Die Justiz IV (1928/29), 172 ff.

ders., Zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1927, 1234 ff.

ders., Schlußwort, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 51 (1930), 35 f.

ders., Der Staatsgerichtshof am Scheidewege, Die Justiz V (1929/30), 216 ff.

ders., Das Urteil des Staatsgerichtshofs in der Frage der Beamteneinzeichnungen beim Volksbegehren, Die Justiz V (1929/30), 325 ff.

Lorentzen, Gerhart, Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien durch das Reichtags- und Landtagswahlrecht, Diss. Marburg 1931.

Lucas, Erhard, Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Weimarer Republik, Kritische Justiz 5 (1972), 163 ff. und 382 ff.

Mainzer, O., Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht, Berlin 1929.

Marcic, René, Verfassung und Verfassungsgericht, Wien 1963.

Massing, Otwin, Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle, in: Probleme der Demokratie heute, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2 (1971), 180 ff.

Matthias, Erich, Der Untergang der alten Sozialdemokratie, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 4 (1956), 250 ff.

Maurer, Hartmut, Das richterliche Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung, Ein Beitrag zum historischen Vorverständnis des Art. 100 GG, Die öffentliche Verwaltung 1963, 683 ff.

Maus, Ingeborg, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts, München 1976.

Mayer, Hanns, Die Krisis der deutschen Staatslehre und die Staatsauffassung Rudolf Smends, Diss. Köln 1931.

ders., Verfassungsbruch oder Verfassungsschutz? (Staatsrechtliche Bemerkungen zum Konflikt Reich-Preußen), Die Justiz VII (1931/32), 545 ff.

Mende, Hellmuth, Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die in Art. 19 Abs. 1 WRV bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen? Bericht für den 34. Deutschen Juristentag Köln 1926, in: Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, 2. Band, Berlin und Leipzig 1927, 213 ff.

Menges, Franz, Reichsreform und Finanzpolitik, Berlin 1971.

Merk, Wilhelm, Verfassungsschutz, Stuttgart 1935.

ders., Volksbegehren und Volksentscheid, Archiv des öffentlichen Rechts NF 19, 58 (1930), 83 ff.

Meyer, Hans, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, Die öffentliche Verwaltung 1971, 801 ff.

ders., Wahlsystem und Verfassungsordnung, Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt/Main 1973.

von Mohl, Robert, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Monographien, Erster Band, Staatsrecht und Völkerrecht, Tübingen 1860 (Unveränderter Abdruck Graz 1962).

Mommsen, Hans / Petzina, Dietmar / Weisbrod, Bernd (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Verhandlungen des Internationalen Symposiums in Bochum vom 12.-17.Juni 1973, Düsseldorf 1974.

Mommsen, Hans, Die Stellung der Beamtenschaft in Reich, Ländern und Gemeinden in der Ära Brüning, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), 151 ff.

Mommsen, Wolfgang J., Max Weber und die deutsche Politik 1890 - 1920, Tübingen 1959.

Morsey, Rudolf, Der Beginn der "Gleichschaltung" in Preußen, Adenauers Haltung in der Sitzung des "Dreimännerkollegiums" am 6.Februar 1933, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 11 (1963), 85 ff.

Morstein-Marx, Fritz, Art. 13 No. 2 der Reichsverfassung und der Streit um die richterliche Prüfungszuständigkeit, Archiv des öffentlichen Rechts NF 6, 45 (1924), 218 ff.

Mosler, Hermann (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Länderberichte und Rechtsvergleichung, Internationales Kolloquium veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg 1961), Köln/Berlin 1962.

Mügel, Die Rechtsgültigkeit des Aufwertungsgesetzes, Deutsche Juristen-Zeitung 1926, 11 ff.

Muhr, Fritz, Die wirtschaftliche Diktatur des Reichspräsidenten, Zeitschrift für Politik 13 (1924), 483 ff.

Muth, Heinrich, Carl Schmitt in der deutschen Innenpolitik des Sommers 1932, Historische Zeitschrift, Beiheft 1 (1971), 75 ff.

Näke, Hans, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Leipzig, Großenhain/Sachsen 1931.

Nawiasky, Hans, Betrachtungen zur Reform des deutschen Reichstagswahlrechts, Zeitschrift für Politik 16 (1927), 544 ff.

ders., Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.

ders., Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1923, 40.

ders., Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München und Leipzig 1920.

ders., Grundprobleme der Reichsverfassung, Band 1, Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928.

ders., Reichsverfassungsstreitigkeiten, Archiv des öffentlichen Rechts NF 12, 51 (1927), 130.

ders., Die Zukunft der politischen Parteien, München 1924.

Neumann, Franz, Gegen ein Gesetz über die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen, Die Gesellschaft 1929 I, 517 ff.

Neumann, Sigmund, Die Parteien der Weimarer Republik, 3.Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973 (Urban-Taschenbücher 175).

Neusel, Werner, Die Spruchtätigkeit der Strafsenate des Reichsgerichts in politischen Strafsachen in der Zeit der Weimarer Republik, Diss. Marburg 1971, später veröffentlicht unter dem Titel: Höchstrichterliche Strafgerichtsbarkeit in der Republik von Weimar, Frankfurt 1972.

von Oertzen, Peter, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Eine wissenssoziologische Studie über die Entstehung des formalistischen Positivismus in der deutschen Staatsrechtswissenschaft, Diss. Göttingen 1953 (Taschenbuchausgabe Frankfurt 1974).

Petzold, Joachim, Der Staatsstreich vom 20.Juli 1932 in Preußen, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 4 (1956), 1146 ff.

Philipp, Alfred, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines deutschen Landes, Diss. Hamburg, Emsdetten 1928.

Piloty, Robert, Die Umformung der Reichsregierung und die Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1918, 649 ff.

Poetzsch-Heffter, Fritz, Zur Handhabung des Art. 48 der Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1930, 985 ff.

ders., Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Ein Handbuch für Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 3. Auflage, Berlin 1928.

ders., Die Reichsreform seit Abschluß der Länderkonferenz, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 8 ff.

ders., Der Spruch des Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 1373 ff.

ders., Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Konflikte des Reichs mit Preußen, Reich und Länder 6 (1932), 309 ff.

ders., Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung 1929, 1507 ff.

Pohl, Heinrich, Die Reform des Wahlrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 7 (1931), Berlin und Leipzig 1932, 131 ff.

Portner, Ernst, Die Verfassungspolitik der Liberalen - 1919 -, Bonn 1973.

Potthoff, Heinrich, Der Parlamentarisierungserlaß vom 30. September 1918, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 20 (1972), 319 ff.

Popitz, Johannes, Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden, Berlin 1930.

Pünder, Hermann, Politik in der Reichskanzlei, Aufzeichnungen aus den Jahren 1929 - 1932, hrsg. von Thilo Vogelsang, Stuttgart 1961.

Rabe, Hans, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers des Deutschen Reiches in den Jahren 1871 - 1945, Diss. Hamburg 1970.

Radbruch, Gustav, Erläuterungen zum Görlitzer Programm, Berlin 1922.

ders., Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 1, 285 ff.

ders., Richterliches Prüfungsrecht? Die Justiz I (1925/26), 12 ff.

Rauh, Manfred, Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich, Düsseldorf 1973.

ders., Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, Düsseldorf 1977.

Rehberger, Horst, Die Gleichschaltung des Landes Baden 1932/33, Heidelberg 1966.

Reichert, Maximilian, Staatsgerichtshof und Reichsregierung, Deutsche Richterzeitung 1929, 23 ff.

Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50-jährigen Bestehen des Reichsgerichts (1. Oktober 1929), Band 1, Berlin und Leipzig 1929.

Revermann, Klaus H., Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 - 1933, Münster 1959.

Ritter, Kurt, Die verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Heidelberg 1930.

Röhl, Hellmut, Die Bekämpfung der Splitterparteien in Gesetzgebung und Rechtsprechung, Deutsches Verwaltungsblatt 1954, 557 ff., 589 ff.

Römer, Peter, DieReine Rechtslehre Hans Kelsens als Ideologie und Ideologiekritik, Politische Vierteljahresschrift 12 (1971), 579 ff.

Rohr, Hans-Olof von, Der Einfluß der Länder auf die Gestaltung der Reichsverfassung von 1919, Diss. Göttingen 1931.

Rosenberg, Arthur, Entstehung der Weimarer Republik, 15. Auflage, Frankfurt 1973.

Ruge, Wolfgang, Heinrich Brünings posthume Selbstentlarvung, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 19, 2 (1971), 1261 ff.

Runge, Wolfgang, Politik und Beamtentum im Parteienstaat, Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart 1965.

Sauer, Paul, Württemberg in der Zeit des Nationalsozialismus, Ulm 1975.

Schefold, Dian, Normenkontrolle und politisches Recht, Juristische Schulung 1972, 1 ff.

Schelcher, W., Zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die sächsischen Landtagswahlen vom 31. Oktober 1926, Archiv des öffentlichen Rechts NF 17, 56 (1929), 109 ff.

Scheuner, Ulrich, Die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung unter den Präsidentschaften von Ebert und Hindenburg, in: Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik, Festschrift für Heinrich Brüning, 249 ff.

ders., Besprechung von Henning Grund, "Preußenschlag" und Staatsgerichtshof, Zeitschrift für Rechtspolitik 1977, 23.

ders., 5o Jahre Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, I. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in der Zeit der Weimarer Republik, Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), 349 ff.

ders., Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, Die öffentliche Verwaltung 1974, 433 ff.

ders., Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, Deutsches Verwaltungsblatt 1952, 293 ff.

ders., Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, Deutsches Verwaltungsblatt 1952, 613 ff.

ders., Die nationale Revolution, Eine staatsrechtliche Untersuchung, Archiv des öffentlichen Rechts NF 24, 63 (1934), 166 ff., 261 ff.

ders., Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Erster Band, Tübingen 1976, 1 ff.

Schiffer, Eugen, Die deutsche Justiz, Grundzüge einer durchgreifenden Reform, 1. Auflage Berlin 1928, 2. Auflage München und Berlin 1949.

ders., Der Verfassungsausschuß und seine Arbeit, Schriftenvertriebsstelle der nationalliberalen Partei Deutschlands, Berlin 1917.

ders., Verfassungsreform. Zusammenfassung und Abschluß, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 385 ff.

Schmidt, Richard, Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland, Zeitschrift für Politik 2 (1909), 186 ff.

ders., Preußens Mission im Reichsverband, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 31 ff.

Schmitt, Carl, Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 455 ff.

ders.,Der Hüter der Verfassung, Archiv des öffentlichen Rechts NF 16, 55 (1929), 161 ff., erweitert als selbständige Schrift, Tübingen 1931.

ders., Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat, Deutsches Recht 1934, 27 ff.

ders., Legalität und gleiche Chance politischer Machtgeinnung, Deutsches Volkstum, 2. Juli-Heft 1932.

ders., Legalität und Legitimität, München und Leipzig 1932, 2. Auflage, Berlin 1968.

ders., Nationalsozialismus und Rechtsstaat, Juristische Wochenschrift 1934, 713 ff.

ders., Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar - Genf - Versailles 1923 - 1939, Hamburg 1940.

ders., Reich - Staat - Bund, in: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar - Genf - Versailles 1923 - 1939, 190 ff.

ders., Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, 154 ff.(wieder abgedruckt in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, 63 ff.)

ders., Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933, 3. Auflage 1953 (Der deutsche Staat der Gegenwart Heft 1).

ders., Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, 5. Auflage Berlin 1970.

ders., Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 953 ff.

ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958.

Schoch, Erhard, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Leipzig, Kallmitz 1932.

Schön, Walter, Grundlagen der Verbote politischer Parteien als politische Gestaltungsfaktoren in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik, Diss. Würzburg 1974/75.

Schönhoven, Klaus, Die Bayerische Volkspartei 1924 - 1932, Düsseldorf 1972.

Schreiber, Walter, Die geltenden Wahlrechtsgrundsätze und die Frage der Splitterparteien, Diss. Halle 1931.

Schröder, Oskar, Splitterparteien, Diss. Köln 1955.

Schücking, Walther, Staatsrechtliche Reformbestrebungen und Reformen während der Kriegszeit, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 1, 87 ff.

Schüle, Adolf, Einstweilige Verfügungen in der Staatsgerichtsbarkeit, Zu dem Urteil des Reichsstaatsgerichtshofs vom 25. Juli 1932, Archiv des öffentlichen Rechts NF 23, 61 (1932), 163 ff.

ders., Das Problem der einstweiligen Verfügung in der deutschen Reichsstaatsgerichtsbarkeit, Berlin 1932 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Band 19).

Schulte, Alois, Die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 51 (1930), 228 f.

Schultes, Karl, Die Jurisprudenz zur Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs.II der Weimarer Verfassung, Ein kritischer Rückblick, Bonn 1934.

Schultz, Hans, Parteifähigkeit und Sachlegitimation vor dem Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches, Ein Versuch der Rechtfertigung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zu dieser Frage, Diss. Greifswald 1933.

Schulz, Gerhard, Die Anfänge des totalitären Maßnahmenstaates, in: Bracher / Schulz / Sauer, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Taschenbuchausgabe, Band II, Frankfurt/Main - Berlin - Wien 1974.

ders., Aufstieg des Nationalsozialismus, Krise und Revolution in Deutschland, Berlin 1975.

ders., Zwischen Demokratie und Diktatur, Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Band 1, Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919 - 1930, Berlin 1963.

Schulze, Hagen (Bearbeiter), Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Kabinett Scheidemann, Februar bis Juli 1919, hrsg. für die Historische Kommission der Bayerischen Akademie der Wissenschaften von Karl-Dietrich Erdmann, für das Bundesarchiv von Wolfgang Mommsen und Walter Vogel, Boppard 1971.

ders., Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Frankfurt/Main - Berlin - Wien 1977.

Schwalb, Maximilian, Zur Ausführung des Staatsgerichtsurteils in der Preußensache, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 53 (1932), 941 ff.

ders., Die Einwendungen gegen das Staatsgerichtsurteil vom 25. Oktober 1932 in der Preußensache, Die Justiz VIII (1932/33), 217 ff.

ders., Das Gesetzgebungsrecht der revolutionären Reichsregierung, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 281.

Seifert, Karl-Heinz, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln - Berlin - Bonn - München 1975.

Seydel, Max von, Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Würzburg 1873.

ders., Der deutsche Bundesrat, in: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Neue Folge, nach des Verfassers Tode herausgegeben von Karl Krazeisen, Tübingen und Leipzig 1902, 90 ff.

Simon, Dieter, Die Unabhängigkeit des Richters, Darmstadt 1975 (Erträge der Forschung Band 47).

Simons, Walter, Die Anklage gegen den Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1928, 197 ff.

ders., Nachtrag zu § 98, Die Staatsgerichtsbarkeit, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.) Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, 737 ff.

ders., Staatsgerichtshof und Verfassungsreform, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 321 ff.

ders., Die Stellung des Reichspräsidenten, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 22 ff.

Smend, Rudolf, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Auflage, Berlin 1968.

Sontheimer, Kurt, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933, Studienausgabe mit einem Ergänzungsteil Antidemokratisches Denken in der Bundesrepublik, München 1968.

Stampfer, Friedrich, Die ersten 14 Jahre der deutschen Republik, Offenbach 1947, 3. Auflage Hamburg 1953.

Starck, Christian (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Erster Band: Verfassungsgerichtsbarkeit, Zweiter Band: Verfassungsauslegung, Tübingen 1976.

Steffani, Winfried, Verfassungsgerichtsbarkeit und demokratischer Entscheidungsprozeß, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" B 21/68 vom 22. Mai 1968, 53 ff.

Steinhoff, Karl, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Sozialistische Monatshefte 1926, 793.

Steininger, Peter, Der Staatsstreich von 1932, Neue Justiz 1952, 290 ff.

Stier-Somlo, Fritz, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, Archiv des öffentlichen Rechts NF 17, 56 (1929), 1 ff.

ders., Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, Archiv des öffentlichen Rechts NF 19, 58 (1930), 255 ff.

Stolzmann, Hans Jochen, Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechts der Verfassungsstreitigkeiten, Archiv des öffentlichen Rechts NF 16, 55 (1929), 355 ff.

Strupp, Karl, Die Rechtsstellung des Reichstages nach der Revolution, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 86 ff.

Stuckart, Wilhelm, Nationalsozialismus und Staatsrecht, in: Lammers/Pfundtner (Hrsg.), Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, Band I, Gruppe 2, Beitrag 15.

Stuckart, Wilhelm / Schiedermaier, Rolf, Neues Staatsrecht I, Der neue Reichsaufbau, Leipzig 1944.

Stürmer, Michael, Der unvollendete Parteienstaat, Zur Vorgeschichte des Präsidialregimes am Ende der Weimarer Republik, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), 119 ff.

Tezner, Friedrich, Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden, kritisch-systematisch erörtert auf Grund der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, Leipzig uns Wien 1924.

Theisen, E., Verfassung und Richter, Archiv des öffentlichen Rechts NF 8, 47 (1925), 257 ff.

Thoma, Richard, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1922, 729f.

ders., Die Gestaltung des Reichsverwaltungsgerichts, Zeitschrift für öffentliches Recht V (1926), 27 ff.

ders., Die Grenzen des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1925, 573f.

ders., Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930, Zeitschrift für öffentliches Recht XI (1931), 12 ff.

ders., Das richterliche Prüfungsrecht, Archiv des öffentlichen Rechts NF 4, 43 (1922), 267 ff.

ders., Das Reich als Demokratie, in: Anschütz/Thoma(Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 1, 186 ff.

ders., Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, 1. Band, 179ff.

Thüsen, Ernst Richard von der, Das richterliche Prüfungsrecht bei Notstandsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des Staatsgerichtshofs, Diss. Bonn 1934.

Triepel, Heinrich, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreite zwischen Preußen und dem Reiche, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 1501 ff.

ders., Der Entwurf des Reichsgesetzes über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 366 ff.

ders., Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, Zeitschrift für Politik 14 (1925), 193 ff.

ders., Die Reichsaufsicht, Berlin 1917 (Unveränderter reprografischer Nachdruck, Darmstadt 1964).

ders., Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1927.

ders., Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Beiträge zur Auslegung des Artikels 19 der Weimarer Reichsverfassung, Unveränderter reprografischer Nachdruck aus: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum am 19. Apreil 1923, Beitrag II, Tübingen 1923, herausgegeben von der Wissenschaftlichen Buchgesellschaft, Darmstadt 1965.

ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 5 (1929), 2 ff.

Trumpp, Thomas, Franz von Papen, der preußisch-deutsche Dualismus und die NSDAP in Preußen, Ein Beitrag zu Vorgeschichte des 20. Juli 1932, Diss. Tübingen 1963

von der Vring, Thomas, Reform oder Manipulatio? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts, Frankfurt 1968

Waldecker, Ludwig, Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 Abs. 2 RV, Die Justiz VII (1931/32), 173 ff.

Walz, Gustav Adolf, Das Ende der Zwischenverfassung, Stuttgart 1933.

Walz, Werner, Hauptfragen im Rechtsstreit Preußen gegen das Reich vor dem Staatsgerichtshof 1932, Diss. Tübingen 1937.

Weber, Hermann, Der Rechtsschutz der Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die staatlichen Gerichte, in: Friesenhahn/Scheuner (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Erster Band, 729 ff.

ders., Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, Berlin 1966 (Schriften zum öffentlichen Recht 32).

Weber, Max, Rechtssoziologie, 2. Auflage, Neuwied und Berlin 1967.

Weber, Werner, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Zweiter Band, 331 ff.

Wehler, Hans-Ulrich, Das Deutsche Kaiserreich 1871 - 1918, Göttingen 1973.

Wehrmeister, Kurt, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (im Rahmen des Art. 19 RV), Diss. Greifswald 1927.

Wenischel, Herbert, Zur Lehre von der Bundesexekution, Zeitschrift für öffentliches Recht VII (1928), 274 ff.

Westarp, Kuno Graf, Die rechtspolitischen Auswirkungen des Leipziger Urteils, Deutsche Juristen-Zeitung 1932, 1378 ff.

ders., Staatsgerichtshof und Völkerbund, Deutsche Juristen-Zeitung 1933, 13 ff.

Wiesemann, Falk, Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern, Berlin 1975.

Wilke, Gustav, Die Staatsgerichtshöfe für das Deutsche Reich, Deutsche Juristen-Zeitung 1921, 587 ff.

Wimmer, Walter, Der Staatsstreich vom 20. Juli 1932 gegen die preußische Regierung Braun - Severing und seine Vorgeschichte, Diss. Berlin (Ost) 1962.

Wintrich, Josef M. / Lechner, Hans, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte, 3. Band, 2. Halbband, Berlin 1959, 643 ff.

Wirmer, Otto, Die Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Diss. Erlangen, Quakenbrück 1930.

Wittmayer, Leo, Demokratie und Parlamentarismus, Breslau 1928.

ders., Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Verfassung, Zeitschrift für öffentliches Recht VI (1927), 497 ff.

ders., Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Problem der Rechtsannäherung, Zeitschrift für öffentliches Recht VI (1927), 55 ff.

ders., Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Wolff, Hans Julius, Die neue Regierungsform des Deutschen Reiches, Tübingen 1933.

ders., Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19. Dezember 1929 in Sachen "Freiheitsgesetz", Archiv des öffentlichen Rechts NF 18, 57 (1930), 411 ff.

Zippelius, Karl, Verfassungsrechtliche Stellung und Entwicklung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Diss. Freiburg 1973.

Zorn, Phillip, Die Staatsumwälzung im Deutschen Reiche, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, 126 ff.

Zwarg, Gerhard, Parteifähigkeit und Sachlegitimation im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Königsberg 1933.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abs	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BA	Bundesarchiv
Bd	Band
BGBl	Bundesgesetzblatt
BT	Deutscher Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda	ebenda
GBl	Gesetzblatt
GehStA	Geheimes Staatsarchiv
GenLA	Generallandesarchiv
GG	Grundgesetz
GS	Gesetzessammlung
Handbuch	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma
Hrsg	Herausgeber
HStA	Hauptstaatsarchiv
HZ	Historische Zeitschrift
LT	Landtag
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NV	Nationalversammlung
Prot	Protokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift

RGBl	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RuPrVBl	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
RV	Reichsverfassung
StenBer	Stenographische Berichte
StGH	Staatsgerichtshof
VfZ	Vierteljahrehefte für Zeitgeschichte
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRuVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfG	Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Verfassungsgerichtsbarkeit "in ihrer reinsten Form verwirklicht".[1] Sie umfaßt neben einer Fülle anderer Verfahren in ihrem Kernbestand vor allem die Organstreitigkeiten, Streitigkeiten aus dem bundesstaatlichen Verhältnis, abstrakte und konkrete Normenkontrolle sowie die Verfassungsbeschwerde.[2]

Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht verfügte sein Vorläufer, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, nur über einen begrenzten Zuständigkeitskatalog.[3]

Dennoch bildet die Errichtung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich einen Markstein in der positiv-rechtlichen Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit[4] in Deutschland insofern, als im Gegensatz zur Reichsverfassung von 1871 zum ersten

---

1) Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland (Sonderdruck aus: Mosler (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart - Länderberichte und Rechtsvergleichung), Seite 1.

2) Scheuner, Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz I, Seite 2.

3) Dies wird von Feldmann, Der politische Charakter verfassungsgerichtlicher Spruchtätigkeit, Seite 17, bei seiner Feststellung verkannt, "mit der Einführung einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Verfassung (sei) das Institut des richterlichen Prüfungsrecht erstmals in vollem Umfang in Deutschland verwirklicht worden."

4) In der Weimarer Zeit wurde vorwiegend der Begriff "Staatsgerichtsbarkeit" verwendet, vgl.Friesenhahn, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, § 98. In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe nicht unterschieden. Heute hat sich der Begriff Verfassungsgerichtsbarkeit weitgehend durchgesetzt, vgl. Scheuner aaO Seite 50.

Mal ein echtes "Verfassungsgericht im modernen Sinn auf gesamtstaatlicher Grundlage"[5] bestand.

Art. 108 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 bestimmte:

> "Nach Maßgabe eines Reichsgesetzes wird ein Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich errichtet."

Dieses war das am 9. Juli 1921 verkündete "Gesetz über den Staatsgerichtshof"[6].

Die Kompetenzen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich waren in der Verfassung selbst bestimmt. Von herausragender Bedeutung war dabei Art. 19 WRV:

> "Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist."

Weitere Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs lagen im Bereich der Ministeranklage[7], bei Aufsichtskonflikten zwischen Reich und Ländern (Art. 15 Abs. 3 WRV), bei Vermögensauseinandersetzungen

---

5) Schefold, Normenkontrolle und politisches Recht, JuS 1972,1.

6) RGBl. Seite 905.

7) Art. 59 WRV: "Der Reichstag ist berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Das Nähere regelt das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof." Zu den Einzelheiten siehe §§ 2 - 15 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof

nach Gebietsänderungen (Art. 18 Abs. 7 WRV), bei der Übernahme von Eisenbahnen auf das Reich (Art. 90 WRV) sowie über die Bedingungen der Übernahme der Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs und der Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen der Länder auf das Reich nach Art. 170 Abs. 2 WRV und Art. 171 Abs. 2 WRV.

Dagegen gab es unter der Weimarer Reichsverfassung keine abstrakte Normenkontrolle über die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts[8], kein Organstreitverfahren bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Organen des Reichs und keine Verfassungsbeschwerde.

In den Beratungen des Deutschen Bundestages über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz hob der Abgeordnete von Merkatz als Berichterstatter[9] hervor, daß zum Verständnis der Grundstruktur des zukünftigen Bundesverfassungsgerichts an die Geschichte der Staatsgerichtsbarkeit in Deutschland und vor allem an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich angeknüpft werden mußte[10].

Die Tatsache, daß das Bonner Grundgesetz und das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht an die Weimarer Entwicklung anknüpften und die Verfassungsgerichtsbarkeit weit über die Ansätze der

---

8) Allerdings sah Art. 13 Abs. 2 WRV für das Verhältnis des Landesrecht zum Reichsrecht einen Fall der abstrakten Normenkontrolle vor. Nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes konnte die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde bei Zweifeln oder Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht die Entscheidung eines obersten Gerichtshofs des Reiches anrufen. Dies war in der Regel das Reichsgericht (Gesetz zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 8.4.1920, RGBl. Seite 510), niemals jedoch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

9) Sten.Ber. Seite 4219

10) Vgl. Katz, Bundesverfassungsgericht und USA Supreme Court, DÖV 1954, 97 (99), der das Bundesverfassungsgericht als Fortbildung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich ansieht.

Weimarer Verfassung hinaus verwirklichten, ist aber erstaunlich, wenn man bedenkt, daß gerade die geschichtlichen Erfahrungen mit dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich einen namhaften Verfassungsrechtler, Willibalt Apelt, zu dem Urteil veranlaßten, im Herbst 1932, im Verfassungsstreit über die Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen am 20. Juli 1932, habe sich eine "Tragödie der Verfassungsgerichtsbarkeit"[11] vollzogen, durch die der Vorstoß von Carl Schmitt gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit[12] in der Praxis scheinbar eindrucksvoll bestätigt wurde.

In der 25jährigen Geschichte des Bundesverfassungsgerichts ist die Frage des Spannungsverhältnisses von Recht und Politik von unverminderter Aktualität geblieben[13], der Vorwurf, politische Entscheidungen, insbesondere solche des demokratischen Gesetzgebers würden auf die Verfassungsgerichtsbarkeit verlagert, wird heute ebenso oft erhoben wie vor 50 Jahren.

Doch entzündet sich die Kritik am Bundesverfassungsgericht mehr auf die dogmatische Bedeutung und die rechtspolitischen Wirkungen einzelner Urteile, es fehlt aber die für die Weimarer Epoche charakteristische Verknüpfung mit den Rückwirkungen der Verfassungsgerichtsbarkeit auf das politische System insgesamt[14].

---

11) Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 85.

12) Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, Seite 63 (98): "Eine hemmungslose Expansion der Justiz würde nicht etwa den Staat in Gerichtsbarkeit, sondern umgekehrt die Gerichte in politische Instanzen verwandeln. Es würde nicht etwa die Politik juridifiziert, sondern die Justiz politisiert. Verfassungsjustiz wäre dann ein Widerspruch in sich."

13) Leibholz, Das Bundesverfassungsgericht im Schnittpunkt von Politik und Recht, DVBl. 1974, 396.

14) Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, JZ 1976, 697 (698).

Es stellt sich die Frage, ob Betrachtungen über die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik überhaupt noch aktuell sind.

Über das nur historische Interesse hinaus kommt aber Urteilen über die Weimarer Republik auch für Fragen der Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ein hoher Rang zu, nicht so sehr deshalb, weil die mit dem Scheitern der Weimarer Republik verbundenen Erfahrungen noch unmittelbar als Erlebniskomplex unser heutiges politisches Handeln bestimmen [15], sondern deshalb, weil am Beispiel der Weimarer Republik als struktureller Vorform der Bundesrepublik Deutschland in gewissen Grenzen modellhaft die Strukturprobleme eines modernen Staates aufgezeigt werden können.[16]

In dieser Arbeit soll der Versuch unternommen werden, anhand ausgewählter Beispiele ein Urteil über die funktionale Bedeutung des Staatsgerichtshofs für das politische System der Weimarer Republik zu gewinnen. Dabei steht der politische Aspekt im Vordergrund. Verfassungsrechtliche Fragestellungen werden unter diesem Gesichtspunkt aufgeworfen. Dabei ist aber entgegen den Kritikern einer "traditionellen verfassungsrechtlichen Betrachtungsweise"[17] davon auszugehen, daß auch eine juristisch orientierte Analyse von Bedeutung ist und mehr leistet als "deskriptiv-erläuternde, affirmative Verdoppelung der faktischen Kompetenzverhältnisse"[18].

---

15) So noch Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Vorwort Seite XVIII, Anfang der 50er Jahre.
Zu bemerken ist aber, daß die Feststellung von Fritz René Allemann, "Bonn ist nicht Weimar", in jüngster Zeit zunehmend wieder in Frage gestellt wurde, vgl. Grosser, Weimar ist kein Argument, Vorwort Seite 7.

16) Bracher aaO, vgl. auch ders., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur Seite 110.

17) Massing, Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle, PVS-Sonderheft 2, Seite 180 (181).

18) aaO Seite 182.

Die Funktion einer gesellschaftlichen Institution wie der Verfassungsgerichtsbarkeit kann nur dann zutreffend beurteilt werden, wenn ihre Kompetenzen sorgfältig ermittelt werden. Dies aber ist die Aufgabe und die Leistung der verfassungsrechtlichen Betrachtungsweise.

Wenn einer Diskussion, die unter dem Stichwort "Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit" geführt wird[19], vorgeworfen wird, sie bestrebe, "sich von vornherein vor der Frage nach der Usurpation nichtlegitimierter Justiz-Macht zu drücken"[20], wird die eminente Bedeutung dieser Fragestellung für das Problem der Gewaltenteilung als Wesensmerkmal des modernen Verfassungsstaates verkannt.

Ein Verfassungsgericht muß sich darauf beschränken, bestehendes Recht anzuwenden, es kann nicht sein eigenes politisches Zweckmäßigkeitsurteil an die Stelle des Urteils der verantwortlichen politischen Staatsorgane setzen. Daß dabei aber gerade im Verfassungsrecht mit seiner Vielzahl offener, auslegungsfähiger und auslegungsbedürftiger Wertbegriffe die Grenzen fließend sind, bedarf keiner Erörterung[21].

Gegenüber dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ist oft der Vorwurf erhoben worden, die alte Maxime "fiat justitia, pereat mundus" ungeschminkt zum Ausdruck gebracht und mangelndes Verantwortungsbewußtsein für das Staatsganze an den Tag gelegt zu

---

19) Vgl. das Thema der Staatsrechtslehrertagung von 1952 mit Referaten von Erich Kaufmann und Martin Drath, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), H.9 (1952).

20) Massing aaO Seite 181

21) Vgl. zum ganzen Friesenhahn, Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung, in: Häberle (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Seite 355 (363 f.).

haben[22]. In der Tat hatte der Staatsgerichtshof in einer Urteilsbegründung erklärt, daß er die "Ergebnisse, zu denen er auf Grund des von ihm anzuwendenden objektiven Rechts gelangt", auszusprechen habe, "ohne die politischen Folgen seines Spruchs in Betracht ziehen zu dürfen."[23]

Diese Feststellungen dienten aber gerade dazu, die Selbstverständlichkeit, daß ein Gericht nicht nach politischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten urteilen darf, auszudrücken.[24] Es galt nämlich, die vielfach an die Adresse des Staatsgerichtshofs gerichteten Warnungen, sich nicht von politischen Überlegungen leiten zu lassen, für unbegründet zu erklären[25].

Damit soll aber nicht gesagt werden, daß einem Verfassungsgericht der Vorwurf politischen Versagens grundsätzlich, "wesensmäßig" nicht gemacht werden könnte.[26] Denn dann wäre der in dieser Arbeit zu verfolgende Ansatz nicht legitim. Vielmehr schöpft dieser seine Berechtigung aus der Erkenntnis, daß die Rechtsanwendung im Bereich

---

22) Steffani, Verfassungsgerichtsbarkeit und demokratischer Entscheidungsprozeß. Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 21/68, Seite 21.

23) Lammers/Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Bd. I, 341 (352).

24) Friesenhahn aaO Seite 362.

25) Vgl. Stellungnahme des Reichsgerichtspräsidenten Bumke im Streit um das preußische Wahlrecht, abgedruckt in: Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, zweites Heft, Seite 20 ff., wörtlich wiedergegeben bei Kolbe, Reichtsgerichtspräsident Dr. Erwin Bumke, Seite 134 f. Vgl. auch das Geleitwort von Simons, dem früheren Präsidenten des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und Vorgänger Bumkes, in: Lammers-Simons Bd IV, Seite VII: "Wenn immer dem Staatsgerichtshof empfohlen wird, bei der Entscheidung verfassungsmäßiger Streitigkeiten die politischen Folgen zu bedenken, so legt man die Axt an die Wurzel seiner Autorität."

26) So aber Dreher, Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit, NJW 1951 377 (379).

des Verfassungsrechts wegen der inhaltlichen Unbestimmtheit der Normen und Prinzipien der Verfassung zugleich auch rechtsschöpferische und damit politische Elemente aufweist[27].

Der dadurch gegebene Interpretationsspielraum eines Verfassungsgerichts eröffnet den Zugang zu der Frage, ob und inwieweit bestimmte Interpretationsergebnisse von politischen Absichten oder Vorverständnissen beeinflußt oder sogar entscheidend bestimmt worden sind. Politisches Versagen kann einem Verfassungsgericht dann vorgeworfen werden, wenn es sich bei einem vorhandenen Interpretationsspielraum für eine Auslegungsalternative entschieden hat, die schädliche politische Folgen hervorgerufen hat, zugleich aber andere Alternativen zumindest Chancen zu einer günstigeren politischen Entwicklung enthielten.

Ein abgewogenes Urteil über die Leistung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in einem so verstandenen funktionalen Sinn wird dadurch erschwert, daß das berühmte Verfahren in Sachen Preußen gegen das Reich nach der Absetzung der preußischen Staatsregierung und der Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen das Gesamturteil über den Staatsgerichtshof bisher nahezu ausschließlich geprägt hat[28]. Diese Tatsache erklärt sich daraus, daß das Grundproblem der Erforschung der Weimarer Republik die Frage nach den Ursachen des Zusammenbruchs der ersten deutschen Demokratie ist und weil die Gleichschaltung Preußens als "entscheidener Wendepunkt im Prozeß der von der Demokratie zur Diktatur führenden Machtverschiebung in die Geschichte eingegangen ist."[29]

---

27) Vgl. E.W. Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation - Bestandsaufnahme und Kritik, NJW 1976, 2089 (2097). Auf Einzelheiten der Diskussion über die Methoden der Verfassungsinterpretation kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden.

28) Vgl. Scheuner aaO Seite 59.

29) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 510.

Letztlich ist es auch das Ziel dieser Arbeit, einen Beitrag zur Erklärung der Ursache des Scheiterns der Weimarer Republik zu liefern, indem die allgemeinen Voraussetzungen, Bedingungen, Möglichkeiten und Leistungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich im Überblick charakterisiert werden.

Dabei ist ein lückenloser Abriß der Geschichte des Staatsgerichtshofs nicht möglich. Dennoch soll versucht werden, den gesamten Zeitraum der Weimarer Republik zu erfassen. Maßgebliches Auswahlkriterium für die exemplarischen Einzelanalysen ist die politische Relevanz des jeweiligen Gegenstandes. Dabei sind natürlich im Einzelfall erhebliche Einwände gegen die Auswahl denkbar.

So mag man den Streit um die Donauversinkung[30], die Klärung der Rechtsverhältnisse in der Lübecker Bucht[31] und den Biersteuerstreit[32] vermissen, Entscheidungen, in denen der Staatsgerichtshof befriedigende Lösungen erreichte. Freilich handelte es sich hier nur um Auseinandersetzungen von mittlerem politischem Gewicht[33], deren Bedeutung nicht über den Einzelfall hinausging.

Auch der Umfang der Darstellung des Prozesses Preußen contra Reich entspricht nicht der herausragenden politischen Bedeutung dieses Falles. Für diese Beschränkung war der Gesichtspunkt maßgebend, daß zu diesem Thema bereits eine Fülle von Untersuchungen vorliegt. Auch wäre es im Rahmen dieser Arbeit kaum möglich gewesen, auf die verschiedenen Einzelergebnisse einzugehen oder gar im Hinblick auf den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse neue Erkenntnisse beizutragen.

---

30) Lammers-Simons Bd. I, 178

31) Lammers-Simons Bd. I, 220

32) Lammers-Simons Bd. I, 156 , s. dazu Leibholz,Art.109 Abs.1 RVerf. und die "Biersteuerentscheidung" des Staatsgerichtshofs, DJZ 1929,1119.

33) Scheuner, Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1952, 293 (294).

Bei der Beurteilung der Rolle des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in diesem Verfahren sind jüngst durch die Arbeit von Grund, Preußenschlag und Staatsgerichtshof,auf breiter Grundlageneue, das bisher nahezu einmütige Verdammungsurteil über den Staatsgerichtshof in Frage stellende Akzente gesetzt worden[34], die nunmehr ihrerseits der Überprüfung bedürfen. Hierzu sollen einige Gesichtspunkte beigetragen werden.

Leider wurden der Zusetzung dieser Arbeit Grenzen auch dadurch gesetzt, daß dem Verfasser das im DZA Potsdam lagernde Aktenmaterial über den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, das allein geeignet wäre, ein vollständiges Bild zu gewinnen, nicht zugänglich war.

---

34) Vgl. die Besprechung von Scheuner, ZRP 1977, 23.

Erster Teil:

Bestrebungen zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs in der Kaiserzeit

I. Die Rechtslage nach der Reichsverfassung von 1871

Durch die Regelung des Art. 108 scheint die Weimarer Verfassung eine in der Zeit des Kaiserreichs verschüttete Tradition der Verfassungsgerichtsbarkeit wieder aufgenommen zu haben. Weder die Verfassung des Norddeutschen Bundes noch die Reichsverfassung von 1871 sahen eine gerichtliche Entscheidung bei Verfassungsstreitigkeiten oder föderalen Konflikten vor.[1]

Nach Art. 76 Abs. 2 RV konnte bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes die Entscheidung des Bundesrates, also eines politischen Organs, begehrt werden[2]. Diese Regelung war wesentlich auf die entschiedene Ablehnung der Einschaltung eines unabhängigen Gerichts auf diesem Gebiet durch Bismarck zurückzuführen.[3] In den Einzelstaaten dagegen spielte die Staatsgerichtsbarkeit im Bereich der Ministerverantwortlichkeit durch unterschiedliche Ausgestaltungen eines Anklageverfahrens bei Verfassungsverletzungen eine Rolle.[4]

---

1) Siehe dazu im einzelnen Scheuner, Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz I, S. 31 ff.

2) Zur Funktion des Art. 76 s. Binder, Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks, S. 45.

3) Zippelius, Verfassungsrechtliche Stellung und Entwicklung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, S. 19 und Wintrich in: Wintrich/Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte III/2, S. 655.

4) Zum markanten Beispiel Kurhessens: Wolf Erich Kellner, Verfassungskämpfe und Staatsgerichtshof in Kurhessen.

Die Reichsverfassung von 1871 hatte auf eine Regelung der juristischen Ministerverantwortlichkeit ganz verzichtet[5], darin durchaus im Einklang mit der liberalen Rechtsstaatstheorie, die die Ministeranklage wegen der vorwiegend strafrechtlichen Betrachtungsweise als ungeeignet für einen wirksamen Verfassungsschutz ansah[6].

Im Gegensatz dazu war in der Frankfurter Paulskirchenverfassung ein umfangreiches Rechtsschutzsystem auf dem Gebiete des Verfassungsrechts durch weitreichende Kompetenzen des Reichsgerichts angestrebt worden.[7]

Somit liegt die Vermutung nahe, daß mit der Einführung der Staatsgerichtsbarkeit im Jahre 1919 ein radikaler Bruch mit einem wesentlichen Grundprinzip der Bismarck'schen Verfassung dokumentiert werden sollte. Mit der Bindung der Entscheidung von Staatsorganen an das Recht und der Möglichkeit richterlicher Kontrolle scheint zumindest in Ansätzen eine Verwirklichung des Gedankenguts von 1848 erreicht worden zu sein.[8]

Doch blieb die Funktion des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in der Weimarer Republik in zwei entscheidenden Punkten hinter der Idealform der Staatsgerichtsbarkeit,wie sie in der Paulskirche angestrebt worden war und erst durch das Grundgesetz

---

5) Siehe Rabe, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, S. 35 ff.

6) Bähr, Der Rechtsstaat, S. 80: "Die Ministeranklage ist ein zu plumpes Werkzeug; weil sie zuviel will, erreicht sie gar nichts." Vgl. zur Ministeranklage auch Carl Friedrich von Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, § 58.

7) Siehe dazu im einzelnen Faller, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Frankfurter Nationalversammlung, in: Menschenwürde und freiheitliche Ordnung, Festschrift für Willi Geiger, S. 827 ff. Die frühere Entwicklung ist dargestellt bei Stolzmann, Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechts der Verfassungsstreitigkeiten, AöR 55 (NF 16), 1929, 355.

8) So in der Tat Wintrich aaO Seite 656.

der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht wurde, zurück. Das Fehlen einer Kompetenz zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Reichsorganen und über Verfassungsbeschwerden von einzelnen Bürgern läßt es nicht zu, Art. 108 der Weimarer Reichsverfassung und die weiteren zuständigkeitsbegründenden Vorschriften als Errungenschaften bürgerlich-liberaler Rechtsstaatsbestrebungen anzusehen. Vielmehr erklärt sich die Einrichtung des Staatsgerichtshofs ausschließlich als Ausdruck eines veränderten Verständnisses der föderalen Struktur des Reichs[9]. Mit der Bismarck'schen Konzeption der preußischen Hegemonie wäre die Einschaltung eines unabhängigen Schiedsrichters bei föderalen Konflikten als Garant der Gleichberechtigung aller Bundesstaaten nicht zu vereinbaren gewesen. In diesem Punkt vollzog die Weimarer Verfassung eine deutliche Abkehr von der machtpolitischen Konzeption des Kaiserreichs.

Die gleichzeitig eingefügte Regelung der juristischen Verantwortlichkeit der Reichsexekutive (Art. 59 WRV) entsprach zwar einer alten Forderung des konstitutionellen Verfassungsrechts, sie war aber angesichts der politischen Verantwortlichkeit der Exekutive praktisch bedeutungslos geworden.

Bei der Errichtung des Staatsgerichtshofs knüpfte man nicht an das Vorbild von 1848, sondern unmittelbar an Reformbestrebungen an, die etwa seit der Jahrhundertwende von verschiedenen Parteien des Reichstages mit ganz unterschiedlicher politischer Zielsetzung vorangetrieben worden waren, die aber an den realen Machtverhältnissen im Kaiserreich, teilweise aber auch an der Kompromißunfähigkeit der politischen Parteien gescheitert waren.

---

9) Zutreffend führt Geiger, Einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, DÖV 1952, 481 aus, daß die "Abgrenzung der Staatsgerichtsbarkeit im Weimarer Staat eindeutig erkennen ließ, daß sie der Stabilität des Bundesstaates zu dienen bestimmt war" Im Gegensatz zu den Regelungen des Grundgesetzes aber blieben "die politischen Kräfte auf der höheren Ebene des Reichs, die Spannungen und Machtkämpfe zwischen den Verfassungsorganen des Reichs und ebenso der Reichsgesetzgeber selbst...frei von gerichtlicher Kontrolle".

Zwar sind diese Tendenzen zu Recht nur insofern der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne zugeordnet worden, als sie eine Ersetzung der dem Bundesrat zugewiesenen Streitentscheidung anstrebten[10], während vor allem die Anträge der Sozialdemokraten auf Einführung eines Anklageverfahrens zwar die Errichtung eines Staatsgerichtshofs forderten, damit aber ausschließlich die Parlamentarisierung der Reichsleitung verwirklichen wollten. Beide Entwicklungstendenzen gingen aber in der auf Verfassungsreform gerichteten politischen Praxis eine unlösbare Verknüpfung ein, durch die schließlich auch die Gestalt des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich entscheidend geprägt wurde.

Man kann seine Errichtung auch nicht als Errungenschaft des revolutionären Geschehens von 1918/19 ansehen, da es sich lediglich um eine Veränderung der Staatsstruktur handelte, die, lange vorbereitet, bereits vor den revolutionären Ereignissen vom November 1918 vor dem Abschluß stand und lediglich anläßlich der Revolution vollzogen wurde.[11]

II. Kritik an der Regelung des Art. 76 im staatsrechtlichen Schrifttum

Bereits 1873 bezeichnete der liberale Staatsrechtslehrer und spätere Reichstagsabgeordnete Haenel den fehlenden Rechtsschutz der Einzelstaaten gegenüber der in Art. 19 RV geregelten Reichsexekution als "klaffende Lücke im deutschen Verfassungsrecht".[12]

---

10) Scheuner aaO S. 44

11) Diese Differenzierung geht zurück auf Bötticher, Der Einfluß der Revolution und der Weimarer Reichsverfassung auf die Rechtspflege, S. 17.

12) Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, in: Studien zum deutschen Staatsrecht, S. 268.

Für Haenels Staatsbegriff war ein planmäßiges und rechtsstaatlich geordnetes Zusammenwirken von Bund und Ländern unverzichtbar[13]. Daraus folgte, daß er die Fortbildung des deutschen Staates zum Rechtsstaat[14] auf diesem Gebiet als wesentliche Aufgabe zukünftiger Verfassungspolitik ansah, da nur auf diese Weise der ausschließliche Rechtscharakter der Reichsverfassung[15] geltend gemacht werden konnte.

Haenel stellte eine unmittelbare Verbindungslinie zwischen der liberalen Rechtsstaatstheorie und dem föderalistischen Staatsaufbau her. Freilich handelte es sich nur um Ansätze, denn seine Forderung nach Einführung eines Rechtsschutzes der Einzelstaaten war eher eine punktuelle Kritik an einer Einzelregelung der Reichsverfassung, nicht aber ein Ansatz für eine umfassende Konzeption der Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Bundesstaates.

Dies gilt auch für die Kritik Rudolf von Gneists an der ausschließlichen machtpolitischen Regelung des Art. 76 RV. Obwohl er der Verfassung als Teil der Rechtsordnung einen höheren sittlichen Wert beimaß, der nicht auf "die Dauer den Wechselfällen der Politik" ausgesetzt sein sollte, [16] war für ihn die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit nur eine zweitrangig zu lösende Aufgabe. Gneists Rechtsstaatsbegriff verlangte in erster Linie die Sicherung des Individualinteresses gegenüber absolutistischen, polizeistaatlichen Übergriffen der Verwaltung, so daß seine vordringliche Forderung die Gewährleistung von Rechtsschutz für den einzelnen

---

13) Manfred Friedrich, Zwischen Positivismus und materialem Verfassungsdenken, S. 48

14) Haenel aaO S. 268

15) Friedrich aaO S. 45

16) Der Rechtsstaat, S. 177

Bürger war.[17] Dennoch finden sich bei ihm Ansätze einer Verknüpfung des Verwaltungsrechtsschutzes mit der Verfassungssphäre.[18] Denn er hatte 1872 die Regelung des Art. 76 RV zwar als "für den Übergang nützlich und unvermeidlich" bezeichnet, auf Dauer aber eine Änderung für unumgänglich gehalten.[19] Er vermutete, daß die Erkenntnis der Notwendigkeit des Übergangs zu einer unabhängigen Rechtspflege auch auf dem Gebiete des Verfassungsrechts sich gewissermaßen von selbst aus den wachsenden Reibungen und Streitfragen als Gebot der Rationalität ergeben würde.[20] Im Vordergrund stand für ihn dabei der Zwang zu staatsrechtlicher Kontinutität. Er glaubte, daß die Organisation des Bundesstaates auf die Dauer nur auf der Grundlage eines nach ausschließlich rationalen Regeln kalkulierbarem Funktionieren des Rechts[21] gewährleistet werden könnte. Dieser sachliche Zwang stand für ihn objektiv fest, so daß schon nach geltendem Recht die vorgesehene Vermittlung des Bundesrats immer mehr in Rechtsprechung übergehen müsse.

Handelte es sich somit für Gneist um eine unausweichliche Entwicklung, fanden sich bei anderen Autoren eher skeptische Äußerungen über die Möglichkeiten der Einschaltung unabhängiger Gerichte in den Verfassungsprozeß.

---

17) aaO Seite 167; dazu: Görlitz, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Seite 32 f.

18) Übereinstimmend: E.W. Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, Festschrift für Adolf Arndt, S. 53-76, zit. nach dem Wiederabdruck in: Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Verfassungsrecht, Seite 65 (74), der feststellt, daß eine justiz-gerichtsförmige Verfassungsgerichtsbarkeit in den Rechtsstaatsbegriff Gierkes und Bährs eingeschlossen sei, a.A. Scheuner aaO Seite 37.

19) Gneist aaO Seite 77.

20) ebda.

21) Vgl. dazu: Max Weber, Rechtssoziologie, Seite 104.

Schon Robert von Mohl hatte, obgleich als einziger namhafter Staatsrechtslehrer Anhänger eines allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts [22], ausdrücklich davor gewarnt, die Möglichkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit, bei machtpolitischen Konflikten die Rechtsordnung zu sichern, zu überschätzen. [22a]

Ebenso befürchtete Bluntschli eine Verschlimmerung des derzeitigen Rechtszustandes, wenn derartige Fragen nur noch nach "formell-legitimistischen Grundsätzen" entschieden würden. Freilich hielt er dennoch die Errichtung öffentlich-rechtlicher Gerichtshöfe für alle Streitigkeiten über öffentliches Recht für ein Ideal der Zukunft[23]. Er erkannte aber die Problematik einer derartigen Rechtsprechung in der Tatsache, daß in allen Fragen des Verfassungsrechts die an der "salus publica orientierte Politik" die entscheidende Macht ausübte[24].

Die in den ersten Jahren nach der Errichtung des Kaiserreichs geäußerte Kritik an der Regelung des Art. 76 RV kam aber nicht nur von liberal-rechtsstaatlicher Seite, sondern gleichfalls vom extremen Föderalismus bayerischer Prägung. Dabei ging der Staatsrechtslehrer Max von Seydel sogar so weit, die geltende Fassung des Art. 76 in der Weise zu interpretieren, daß der Bundesrat einen Streitfall niemals selbst entscheiden dürfte, sondern einen unabhängigen Schiedsrichter beauftragen müßte, der nicht nur ein Rechtsgutachten zu liefern, sondern ein echtes Urteil zu sprechen

---

22) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, S. 80, 81, 84; vgl. dazu Scheuner aaO, S. 39 f. und Peter von Oertzen, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, S. 103 f.

23) Lehre vom modernen Staat, Bd. 2, Allgemeines Staatsrecht, S.351.

24) aaO S. 353.

22a) aaO S. 560 ff.

hätte[25]. Seine dem Wortlaut der Norm eindeutig widersprechende Interpretation[26] versuchte er aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift zu belegen[27]. Doch zeigte sein mißglückter Versuch einer rechtsdogmatischen Begründung, daß seine Stellungnahme politisch motiviert war. Die Aufgabe des Bundesrats nach Art. 76 sei richterlicher Art, wobei nach seiner Auffassung die nach politischen Machtverhältnissen abgestimmte Stimmenzahl der Verbündeten jeder inneren Rechtfertigung entbehrte. Darin lag eine Kritik an der preußischen Hegemonie, die sich in einer Vorrangstellung im Bundesrat bemerkbar machte. Zudem hielt von Seydel es für unerträglich, die betroffenen Parteien selbst - möglicherweise mit ungleicher Stimmenzahl - mitstimmen zu lassen.

Die Kritik an der Regelung der Reichsverfassung blieb aber auf die ersten Jahre nach deren Inkrafttreten beschränkt. Hierfür sind zwei Gründe maßgeblich. In der Staatsrechtslehre vollzog sich ein Wandel, den man als den "Sieg der juristischen Methode"[28] bezeichnet hat. Der Staatsbegriff wurde auf einen reinen Rechtsbegriff reduziert, historische und politische Erwägungen aus der juristischen Methode ausgeschaltet[29]. Gegenstand der wissenschaftlichen Be-

---

25) Der Deutsche Bundesrat, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Neue Folge, S. 112.

26) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 268f. (269 bei Fn. 3).

27) Er verweist hier auf seinen "Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich" von 1873. Nach einer Äußerung des Bundeskommissars von Savigny im verfassungsberatenden norddeutschen Reichstag am 9. April 1867 sei das Wort "erledigen" so zu verstehen, daß "vorzugsweise der Fall einer Verweisung auf eine Austrägalinstanz" vorgesehen sei; ähnlich wie Seydel Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 111.

28) Peter von Oertzen aaO, S. 249 - 281.

29) Heller, Bemerkungen zur staats- und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart AöR NF 16 (1929), 321 (343 f.) sowie H. Mayer, Die Krise der deutschen Staatslehre und die Staatsauffassung Rudolf Smends, S. 10.

trachtungsweise war nur noch der rechtliche Aufbau der vorhandenen staatlichen Organisation[30]. Hierfür ist bezeichnend, daß das maßgebliche Werk Labands auf die Kritik am Art. 76 RV nur insofern einging, als es die in der Form juristischer Interpretation argumentierende Lehre von Seydels zurückwies, die verfassungspolitische Argumentation von Gneists und Haenels aber nicht erwähnte.[31] So geriet unter dem Einfluß der Schule Labands die Forderung nach einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Staatsrechtslehre in Vergessenheit.

Aber auch die von Gneist erwartete Konfliktträchtigkeit der Regelung für die aus dem föderalistischen Staatsaufbau sich ergebenden Probleme trat bis zum Ende des Jahrhunderts nicht ein. Der Grund hierfür lag darin, daß es während der Regierungszeit Bismarcks kaum Schwierigkeiten mit den außerpreußischen Dynastien gab.[32] Bismarck wollte oder mußte sich mit der föderalistischen Ideologie weitgehend identifizieren, weil sein System von einer anderen Seite, nämlich vom "demokratisch-parlamentarischen Unitarismus" bedroht war[33]. So diente ihm der Hinweis auf die sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau ergebenden Besonderheiten der Reichsleitung immer wieder als Argument zur Abwehr demokratischer, auf eine Parlamentarisierung gerichtete Forderung. Andererseits bestand für die auf eine Demokratisierung drängenden Kräfte - namentlich für die Sozialdemokratie - kein Anlaß, bei ihren Forderungen an die föderalistischen Strukturprobleme des Reichs anzuknüpfen.

---

30) ebda. Bei P. von Oertzen aaO S. 254 f. wird nicht mit genügender Klarheit gesagt, daß Laband den außerjuristischen Wert der historischen und politischen Argumentation durchaus nicht verkannte, sondern nur ihre Belanglosigkeit für die juristische Konstruktion betonte.

31) Laband aaO. Allerdings findet sich in der 5. Auflage des "Deutschen Reichsstaatsrechts", S. 64, die Bemerkung, daß Bundesrat (und Reichstag) in einer Weise eingerichtet seien, "die am wenigsten auf die Bedürfnisse der Rechtspflege berechnet ist".

32) Rosenberg, Entstehung der Weimarer Republik S. 18.

33) Wehler, Das deutsche Kaiserreich 1871 - 1918, S. 61.

III. Forderungen nach einem Staatsgerichtshof im Anschluß an den Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe

Die Unzulänglichkeit der Regelung des Art. 76 RV wurde erst wieder im Anschluß an einen Vorfall in einem der kleinsten Bundesstaaten offenbart. Der sogenannte Lippesche Thronfolgestreit [34] war Anlaß und Auftakt einer bis zum Ende des Kaiserreichs andauernden verfassungspolitischen Diskussion um die Einführung eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich.

Nach dem Tode des kinderlosen Fürsten von Lippe-Detmold entstand zwischen den drei Nebenlinien des regierenden Fürstenhauses ein Streit um das Erbfolgerecht. Im Verlauf der Auseinandersetzungen wurde die Entscheidung des Bundesrats begehrt. Dabei entstand das verfassungsrechtliche Problem, ob es sich dann, wenn ein Bundesfürst Ansprüche auf die Thronfolge in einem anderen Bundesstaat geltend macht, um einen Streit zwischen verschiedenen Bundesstaaten handelt. Der Bundesrat bejahte dies und erweiterte damit in den Augen seiner Kritiker durch eine unvertretbare Interpretation in unzulässiger Weise die Einflußmöglichkeiten eines Bundesorgans gegenüber den Einzelstaaten[35]. Mit einem Schlage war die von der politischen Entwicklung verdeckte Problematik des Art. 76 Abs. 2 RV wieder offenbar geworden. Der Vorfall provozierte eine Fülle verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Äußerungen, denen - trotz unterschiedlicher Nuancen - eines gemeinsam war: Die Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten sollte einer unabhängigen

---

34) Vgl. Reichold, Der Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe 1895 - 1905; Fehrenbach, Der lippesche Thronfolgestreit, in: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung. Festschrift für Theodor Schieder, S.335 ff; dies., Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871 - 1918.

35) Binding, Bundesrat und Staatsgerichtshof, DJZ 1899, 69 (70 f.).

Instanz, einem Staatsgerichtshof übertragen werden. Die Begründung dieser Forderung war nun nicht mehr, wie noch unmittelbar nach 1871,abstrakter Natur, sondern stützte sich - mehr oder weniger unverhüllt - auf den Vorwurf gegen den Bundesrat, seine Kompetenzen mißbraucht zu haben[36]. Obwohl nirgends deutlich ausgesprochen, mußte diese Kritik aber nicht nur den Bundesrat, sondern auch den Kaiser selbst treffen. Wilhelm II. hatte im Verlaufe der Auseinandersetzung seinen Wunsch ausgedrückt, in Thronfolgestreitigkeiten "Kaiser und Reich" für zuständig zu erklären[37]. Sein Motiv war die Furcht vor einer Schädigung des monarchischen Prinzips, die dadurch entstanden war, daß das ursprünglich gebildete Schiedsgericht aus Mitgliedern des Reichsgerichts unter Vorsitz des Königs von Sachsen eine Entscheidung gefällt hatte, die mit der Auffassung des lippeschen Landtages übereinstimmte. Hierbei sah man Tendenzen am Werk, die darauf gerichtet waren, das Staatsoberhaupt durch allgemeine, direkte Wahlen zu bestimmen[38]. Erst nachdem der von Wilhelm II. gemeinsam mit einer Fürstengruppe entwickelte Plan der Errichtung eines Fürstengerichts zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten von den meisten Staaten mit Rücksicht auf die einzelstaatlichen Verfassungen abgelehnt worden war, entbrannte der Streit um die Zuständigkeit des Bundesrats, an dem sich eine Vielzahl namhafter Verfassungsjuristen beteiligte.

---

36) Am deutlichsten Binding aaO. Vgl. auch die zusammenfassende Darstellung von Fleischer, Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, passim; ferner : Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten, der seine Darstellung mit der Forderung nach einem Reichsstaatsgerichtshof abschließt (S. 45).

37) Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens, S. 155

38) aaO S. 156.

In unmittelbarer Reaktion auf das Verhalten des Bundesrats, der durch seinen Beschluß den Weg zu einer landesgesetzlichen Regelung versperrt hatte, indem er sich vorbehalten hatte, ein eventuell zustandekommendes Landesgesetz, das seiner eigenen Rechtsauffassung widersprach, zu kassieren, arbeitete Binding im Jahre 1899 einen ersten konkreten Vorschlag zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs aus. Dessen offene Zielrichtung war die Beseitigung der unerträglich absolutistischen Stellung des Bundesrats in einem "grundsätzlich konstitutionellen Staat"[39]. Dabei ging Binding aber weit über das hinaus, was zur Überwindung der offenbar gewordenen Mängel erforderlich gewesen wäre. Er entwarf einen umfangreichen Katalog von Zuständigkeiten, der in mancherlei Hinsicht eine Übertragung des Gedankenguts der Paulskirchenverfassung auf die Verhältnisse des Kaiserreichs enthielt[40]. Das Gericht sollte entscheiden über alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten auf dem Boden der Reichsverfassung nicht nur im föderalen Bereich, sondern bei allen "möglichen Konflikte(n) zwischen Bundesrat und Kaiser, zwischen einem von beiden und dem Reichstage, zwischen dem Kanzler und diesem, zwischen den deutschen Reichsbürgern und den deutschen Gliedstaaten oder den Organen des Reiches wegen angeblicher Verkümmerung oder Verletzung der Reichsbürgerrechte"[41], weiter für alle Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander oder eines einzelnen Staates mit dem Reich, für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Staates, für Thronfolgestreitigkeiten sowie für Fälle der Hemmung oder Verweigerung der Justiz[42].

---

39) Binding aaO S. 71.
40) aaO S. 74 f., vgl. Scheuner, aaO S 42.
41) Binding aaO S. 75.
42) ebda.

Der Staatsgerichtshof sollte organisatorisch mit dem Reichsgericht verbunden werden und mit 11 Mitgliedern besetzt sein. Den Vorsitz sollte der Präsident des Reichsgerichts führen, vier weitere dauernde Mitglieder sollten den Zivil- und Strafsenaten dieses Gerichts entstammen. Daneben wollte Binding zwölf Mitglieder der deutschen Verwaltungsgerichtshöfe ernennen, von denen jeweils fünf in fester Reihenfolge zu den Sitzungen einzuberufen wären. Zusätzlich sollten sechs Hochschullehrer ernannt werden, von denen jeweils einer im Einzelfall mitzuwirken hätte[43].

Nur wenig später tauchte der Gedanke zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs auch bei politischen Parteien des Reichstages auf. Das Zentrum, inzwischen zu einem ausschlaggebenden Faktor der deutschen Innenpolitik geworden und an jeder Schwächung der Position des Bundesrats interessiert[44], stellte am 23. November 1900 folgenden Antrag:[45]

"Der Reichstag wolle beschließen:

die verbündeten Regierungen zu ersuchen, dem Reichstag einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die Einrichtung und das Verfahren eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich regelt, zu dessen Zuständigkeiten folgende Gegenstände gehören sollen:

---

43) aaO S. 76. Demgegenüber empfahl Fleischer aaO S. 101, mehrere politische Praktiker (Mitglieder des Bundesrates und der Reichsverwaltung) zu beteiligen und kritisierte, daß Bindings Vorschläge eine Veränderung der Reichsverfassung von Grund auf bedeuten würde (S. 105).

44) Rauh, Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich, S. 245 ff.

45) Lieber, RT-Drucksache Nr. 79.

1. Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Bundesstaat oder zwischen verschiedenen Bundesstaaten über öffentlich-rechtliche Befugnisse;

2. Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner gesetzlichen Stellvertreter;

3. Verfassungsstreitigkeiten, sowie Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine andere Behörde zur Entscheidung dieser Streitigkeiten bestimmt ist;

4. Beschwerden gegen Verweigerung oder Hemmung der Rechtspflege in einem Bundesstaat;

5. Entscheidungen darüber, ob eine landesrechtliche Bestimmung mit dem Reichsrecht im Widerspruch steht, soweit nicht über die Gültigkeit dieser Bestimmung ein Urtheil des Reichsgerichts vorliegt."

Angesichts der noch ungefährdeten politischen Position der Reichsorgane konnte dieser Antrag nicht mehr sein als eine politische Demonstration ohne reelle Chance auf Verwirklichung. Er blieb daher auch formell unerledigt. Zweifellos war er aber Ausdruck eines gestärkten Selbstbewußtseins der auf eine Reform der Verfassungsstruktur des Kaiserreichs drängenden Kräfte, die nunmehr auch die höchsten politischen Organe des Reichs in Frage stellten. Der Abgeordnete Lieber (Zentrum) erläuterte im Reichstag den politischen Zusammenhang[46]:

"...auch aus den höchsten politischen Gesichtspunkten mußte der Bundesrat jede Mißdeutung des Absatz 1 des Art. 76, der eine Nothbestimmung im höchsten Sinne des Wortes, aber auch im besten Sinne des Wortes nur eine Nothbestimmung bleiben darf, bei der ersten sich ihm bietenden Gelegenheit ausräumen und dessen wahren Sinn, der keinerlei Ausdehnung duldet, über allen Zweifel erhaben stellen. Das hat

---

46) Sten. Ber. S. 245 (A). Unter Bezugnahme auf den Aufsatz Bindings übte auch der Abg. Lenzmann Kritik am Beschluß des Bundesrats (aaO S. 240 (C)).

> der Bundesrat versäumt, und darum trifft ihn nach unserer Auffassung der Vorwurf, daß er dem Rechtsbewußtsein einen schwerden Schaden zugefügt hat, als er sich dieses Versäumnis zuschulden kommen ließ. Und da der Bundesrat seines Amtes nicht gewaltet hat, so bin ich mit meinen politischen Freunden auch unsererseits der Meinung, es ist Sache des Reichstages, diese Pflicht wahrzunehmen, wenigstens an dieser Stelle das Wort zur Geltung zu bringen, praktisch zur Geltung zu bringen: Recht muß doch Recht bleiben."

Im Gegensatz dazu sah sich Laband, der maßgebliche Interpret der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung, veranlaßt, die Grundgedanken des Entwurfs als unvereinbar mit dem geltenden Verfassungsrecht zurückzuweisen[47]. Dies insbesondere deshalb, weil der Antrag des Zentrums nicht nur das bundesstaatliche Strukturproblem aufwarf, sondern zugleich eine Regelung der in der Reichsverfassung im Gegensatz zu zahlreichen Verfassungen der Einzelstaaten unberücksichtigt gebliebenen Materie der juristischen Verantwortlichkeit der Reichsexekutive anstrebte. Obwohl der Antrag keinerlei Einzelheiten einer zukünftigen Regelung enthielt, konnte er doch nur den Zweck einer stärkeren Bindung der Exekutive an den Reichstag haben, wenn auch nur für den seltenen Fall des Verfassungsbruchs.[48]

---

47) Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, DJZ 1901, 1.

48) Kekulé von Stradowitz, Bildung eines Staatsgerichtshofs zur Entscheidung von Thronstreitigkeiten, DJZ 1905, 99 hielt mit Recht den Antrag des Zentrums für politisch undurchführbar, erachtete aber zumindest, anknüpfend an den lippeschen Fall, in dem er als Gutachter tätig gewesen war, die Bildung eines Staatsgerichtshofs für Thronfolgestreitigkeiten für realisierbar.

Zum ersten Mal sollte das Prinzip der Verantwortlichkeit mit der Möglichkeit einer Sanktion abgesichert werden. Bis dahin war der Einfluß des Parlaments auf die Politik beschränkt auf das Budgetrecht, und die verantwortlichen Minister waren lediglich gehalten, ihre Politik vor dem Parlament zu begründen[49].

Nahezu gleichzeitig tauchte die Forderung nach einem Staatsgerichtshof auch in einem von den Sozialdemokraten im Reichstag eingebrachten Antrag auf[50]. Die Parallele zu den Bestrebungen des Zentrums lag nur in der Anknüpfung an die Verantwortlichkeit der Exekutive, hingegen spielte der föderalistische Aspekt keine Rolle. Die SPD verfolgte aber sehr viel weitergehende politische Absichten als das Zentrum. Obwohl innerhalb der Partei die Theoriediskussion über den Sinn des Parlamentarismus noch nicht abgeschlossen war[51], strebte dieser Antrag eine nahezu vollständige Parlamentarisierung der Exekutive an. Der Reichskanzler sollte für alle politischen Handlungen und Unterlassungen des Kaisers verantwortlich sein. Gleichzeitig war ein Anklagerecht des Reichstages vorgesehen. Im Gegensatz zu den Plänen des Zentrums, die so allgemein gehalten waren, daß Voraussetzungen, Umfang und Rechtswirkungen der Verantwortlichkeit offenblieben, sollten auf Grund des sozialdemokratischen Antrags nicht nur Handlungen und Unterlassungen erfaßt werden, die Verfassungsverletzungen darstellten. Vielmehr sollte es ausreichen, wenn der Kaiser das Wohl des Reichs geschädigt hatte.

---

49) Vgl. E.W. Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie, in: Ders. (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, S. 146 (158); S. auch von Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, S. 114, der in dem Zwang, "die eigene Persönlichkeit und u.U. sein Amt einzusetzen", einen stärkeren Rechtsschutz sah als in der Drohung mit einem formellen Verfahren, das er für fast nie anwendbar hielt.

50) Antrag Albrecht und Gen. vom 22.11.1900, Drucksache Nr. 77.

51) Zum Wandel der SPD hin zur parlamentarischen Reformpartei vgl. Wehler aaO S. 87 ff.

Da die Mitglieder des Staatsgerichtshofs zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Reichstag ernannt werden sollten und keinerlei richterliche Qualifikationen aufweisen mußten, handelte es sich hier um eine Einrichtung von volksrichterlichem Gepräge ohne eigentlichen Rechtspflegecharakter[52]. Ihr fehlte das Merkmal der richterlichen Unabhängigkeit. Letztlich wäre sie zu einer Waffe der jeweiligen Reichstagsmehrheit geworden. Über die Institution eines Staatsgerichtshofs strebte die SPD ein System an, das man als "halben Parlamentarismus" bezeichnet hat[53], und das ausschließlich dieser politischen Zielsetzung dienen sollte[54]. Die SPD hielt bis in die Zeit der Parlamentarisierungsbestrebungen 1917 an diesem Entwurf fest und legte ihn mehrfach mit nur unwesentlichen Veränderungen vor. Wenn dabei das ungewöhnliche System des Staatsgerichtshofs, nicht aber eine vollständige Parlamentarisierung durch ein Recht des Reichstages zur Kanzlerwahl oder ein Mißtrauensvotum als Reformziel angestrebt wurde, so kann dies damit erklärt werden, daß die Institution eines Staatsgerichtshofs in der Folgezeit den einzigen gemeinsamen Nenner der verschiedenen, bei den Reichstagsparteien entwickelten Konzeptionen über eine gesetzliche Regelung der Verantwortlichkeit der Exekutive war. So gelang es der Sozialdemokratie, sich aktiv in die Reformdiskussion einzuschalten. Hingegen hätte sie sich mit Anträgen, die eine vollständige Parlamentarisierung angestrebt hätten, im Reichs-

---

52) R. Schmidt, Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland, Zeitschrift für Politik (ZfP) 2 (1909), 186 (200).

53) aaO S. 189.

54) Vgl. Laband, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, DJZ 1901, 1 (4). Laband erkannte in dem sozialdemokratischen Antrag ein "ganz konsequent durchdachtes System" und bemerkte dazu:"Ist dies schon Tollheit, so hat es doch Methode". Den Antrag des Zentrums hielt er dagegen für ein durch den lippeschen Thronfolgestreit veranlaßtes Gelegenheitsgesetz.

tag isoliert. [55]

Aussichten, verwirklicht zu werden, hatten beide Anträge nicht. Sie sind nicht einmal im Reichstag beraten worden, sondern unerledigt geblieben. Sie bildeten aber den Auftakt einer bis zum Ende des Kaiserreichs anhaltenden Diskussion über die Neuordnung des Verhältnisses der Exekutive zum Reichstag.

Form und Funktion des Staatsgerichtshofs blieben abhängig vom angestrebten Umfang der Verantwortlichkeit. Die im Zentrumsantrag von 1900 zum Ausdruck gekommene Eigenständigkeit der Staatsgerichtsbarkeit im Bereich des Föderalismus trat aber vollständig zurück, als dieses Reformanliegen nach der Beilegung des lippeschen Thronfolgestreites an unmittelbarer Aktualität verloren hatte.

Dieser Vorfall war aber dennoch der letztlich auslösende Faktor für die in den unterschiedlichen Strömungen sich artikulierenden Tendenzen. Er hatte nicht nur formale Mängel der Konstruktion des Bundesrats deutlich gemacht, er war vielmehr nach den Worten des Fürsten Bülow für das persönliche Regiment Wilhelms II. [56] ein "Wetterleuchten , das dem Novembersturm von 1908 vorausging"[57]. Denn seither war die Unmöglichkeit von Sanktionen gegenüber der Exekutive ebenso prinzipiell in Frage gestellt wie die absolutistische Funktion des Bundesrats.[57a]

---

55) R. Schmidt aaO S. 200 sah in beiden Anträgen übereinstimmende politische Tendenzen, die vom Zentrum nur nicht so konsequent zum Ausdruck gebracht worden seien wie von den Sozialdemokraten.

56) Ob es berechtigt ist, die Regierungsform des Kaiserreichs als "persönliches Regiment" zu charakterisieren, ist umstritten. Vgl. hierzu E.R.Huber, Das persönliche Regiment Wilhelms II. in: Böckenförde aaO S. 282 ff einerseits und Wehler aaO S.69 f. andererseits ("autoritäre Polykratie ohne Koordination").

57) Zit. nach Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens, S. 155.

57a) Vgl. zum Zusammenhang zwischen der Problematik der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Bestrebungen zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, Seite 172 ff.

IV. Die Wiederbelebung der Bestrebungen im Anschluß an die Daily-Telegraph-Affäre

Im Anschluß an die Daily-Telegraph-Affäre[58] standen im November 1908 im Reichstag erneut verschiedene Anträge zur Diskussion, in denen u.a. die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs vorgesehen war. Auf der Woge der Empörung über die Entgleisung des Kaisers und die ungeklärte Rolle des Fürsten Bülow nutzten die verschiedenen politischen Parteien die Gelegenheit, auf eine Verfassungsreform zu drängen, wobei sie an den Gedanken der Kanzlerverantwortlichkeit anknüpften. Ein Antrag der Sozialdemokraten[59] bot materiell gegenüber dem früheren Antrag nichts Neues. Das Zentrum verlangte zunächst[60] im Gegensatz zum Antrag von 1900 von der Regierung nur die Vorlage eines Gesetzentwurfs, der die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter und das zur Geltendmachung erforderliche Verfahren regelt, ohne aber selbst inhaltliche Vorschläge zu bringen.

Zum ersten Mal beteiligte sich jetzt auch die linksliberale Arbeitsgemeinschaft aktiv an der Reformdiskussion. Hatte sie bereits 1907, ähnlich wie jetzt das Zentrum, von der Regierung nur die Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs verlangt[61], so legte sie nunmehr einen Antrag vor[62], der einen ersten vorsichtigen Schritt auf dem Weg zur Bejahung des parlamentarischen Systems darstellte.

---

58) Auf diesen Zusammenhang weist Hepner, Reichskanzlerverantwortlichkeit, Sozialistische Monatshefte 1909, Seite 398, hin. Er betonte, daß die Begründung der Abhängigkeit des Reichskanzlers vom Parlament das bedeutendste Merkmal des SPD-Entwurfs war.

59) Antrag Albrecht und Gen. vom 12. November 1908, Drucksache Nr. 1036.

60) Antrag Graf Hompesch und Gen. vom 12. November 1908, Drucksache Nr. 1037.

61) Antrag Ablaß und Gen. vom 26.2.1907, Drucksache Nr. 129.

62) Antrag Ablaß und Gen. vom 30.11.1908, Drucksache Nr. 1063.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sollte auf alle Handlungen des Kaisers erstreckt werden. Bei Verletzung der Reichsverfassung oder schwerer Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Reichs war ein Anklagerecht des Reichstags vorgesehen. Wenn man auch längst nicht so weit ging wie die Sozialdemokraten, so bestand doch die Gemeinsamkeit darin, daß die Einrichtung des Staatsgerichtshofs nur eine äußere Form war, um die faktische Abhängigkeit der Exekutive vom Reichstag zu gewährleisten. Der Antrag vermied zwar ein offenes Bekenntnis zum parlamentarischen Prinzip, doch lag ein wesentlicher Unterschied zum alten Antrag des Zentrums von 1900 darin, daß das Anklagerecht nicht auf Verfassungsverletzungen beschränkt bleiben, sondern sich auf alle Handlungen des Kaisers erstrecken sollte,"welche die innere oder die äußere Politik des Reiches zu beeinflussen geeignet sind".[63]

In diesem Punkt unterschied man sich nur unwesentlich von den Sozialdemokraten. Diese wollten das Anklagerecht nur insofern weiter ziehen, als es auch alle Unterlassungen des Kaisers erfassen sollte. Zusätzlich forderten sie, daß der Reichskanzler auf Verlangen des Reichstags entlassen werden mußte.[64]

Ein entscheidender Unterschied der beiden Konzeptionen lag aber darin, daß die Linksliberalen für die Anklage eine Zweidrittelmehrheit im Reichstag verlangten und den Staatsgerichtshof organisatorisch an das Reichsgericht anschließen wollten. Der SPD-Entwurf sah dagegen nur eine einfache Mehrheit und die Ernennung der 24 Mitglieder des Staatsgerichtshofs durch den Reichstag vor.

---

63) Artikel 17 a des Entwurfs. Bei den Linksliberalen gab es sehr unterschiedliche Auffassungen über die für Deutschland geeignete Form des Parlamentarismus, vgl. die Darstellung von Grosser, Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 60 ff.

64) Vgl. hierzu die Kritik von Laband an Artikel 17 g des vorgelegten Entwurfs, Der Staatsgerichtshof, DJZ 1909, 393.

Der Antrag der Linksliberalen hatte außerdem zur Folge, daß nunmehr auch bei den Nationalliberalen, die die Einigkeit der Koalition gewährleisten wollten, die Problematik diskutiert wurde[65]. Diese hatten es noch 1907 in einer Denkschrift als die große Aufgabe ihrer Politik bezeichnet, den deutschen Parlamentarismus in seiner besonderen Eigenheit rein zu verkörpern[66]. In diesem System gab es nach ihrer Auffassung keinen Platz für einen Eingriff des Reichstages in die verfassungsmäßige Stellung des Reichskanzlers. Im Anschluß an die Anträge der Linksliberalen verfaßte aber der in der Partei einflußreiche Staatsrechtler Professor Kahl einen Brief an Bassermann[67], in dem er die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs prinzipiell befürwortete, allerdings nur unter dem Gesichtspunkt einer Fortentwicklung des konstitutionellen Systems. Er hielt es für erforderlich, daß man für eine Diskussion mit den Linksliberalen offenblieb. Es müßten aber an den drei entscheidenden Punkten (Gegenstand der Verantwortlichkeit, Folgen der Verurteilung und entscheidende Instanz) wesentliche Abstriche gemacht werden. Die Vorschläge der Sozialdemokraten hingegen bezeichnete er als "lächerlich".

Ganz im Sinne der Stellungnahme Kahls betonte der nationalliberale Abgeordnete Junck in der Debatte über die vorliegenden Anträge im Reichstag[68] zwar die Bereitschaft seiner Partei, an einem Ministerverantwortlichkeitsgesetz mitzuwirken, um so den Schlußstein des Gebäudes der konstitutionellen Demokratie zu errichten. Den Entwurf der SPD bezeichnete er aber als geeignet, "das deutsche Kaisertum seiner Bedeutung zu berauben"[69].

---

65) Vgl. Eschenburg, Das Kaiserreich am Scheidewege, S. 163 ff.
66) Grosser, aaO S. 70.
67) Abgedruckt bei Eschenburg aaO S. 164 f.
68) Sten.Ber. Bd. 222, S. 5928.
69) ebda.

Gleichzeitig deutete er eine Verständigungsmöglichkeit mit den Linksliberalen an und bemängelte nur, daß in deren Vorstellungen der Kreis der verantwortlichen Handlungen weit überzogen sei[70]. Trotzdem sei die Errichtung des Staatsgerichtshofs eine staatsrechtliche Notwendigkeit, wobei aber die Diskussion nicht nur auf das Problem der Ministerverantwortlichkeit beschränkt werden dürfe, sondern auch eine Neuregelung der Verfassungs- und Thronfolgestreitigkeiten angestrebt werden müßte[71]. Damit stellte er die in der bisherigen Diskussion der Daily-Telegraph-Affäre zu kurz gekommenen Bestrebungen nach einem Staatsgerichtshof für föderale Streitigkeiten wieder in den Vordergrund. Junck zog dabei in Erwägung, Richter des öffentlichen Rechts und Lehrer des Staatsrechts hinzuzuziehen, evtl. auch zwei Senate des Reichsgerichts mit dieser Aufgabe zu betrauen. Einer Regelung der Ministerverantwortlichkeit hingegen maß er in erster Linie moralischen, nicht so sehr praktischen Wert bei.

Die Verfassungsdebatte von 1908 endete, ohne daß es zu konkreten Beschlüssen des Reichstags kam. Zwar wurde eine Verfassungskommission eingesetzt[72], doch die mit der Idee des Staatsgerichtshofs verknüpften politischen Absichten der verschiedenen Parteien waren kaum zu vereinbaren. Der sozialdemokratische Abgeordnete Ledebour hatte zwar erklärt[73], daß in der Frage der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs eine Verständigung erreicht werden könnte - zumal er dessen Hauptbedeutung in seinem bloßen Bestehen sah, es im Grunde aber für ausgeschlossen hielt, daß der Staatsgerichtshof jemals in Aktion treten würde -, doch wurden die Erfolgsaus-

---

70) ebda.

71) aaO S. 5927.

72) Zur Arbeit dieser Kommission: Abg. Ledebour in der Reichstagsdebatte vom 15.3.1910, Sten.Ber. S. 2117. David (SPD) wertete deren Tätigkeit als "schmählich", Sten.Ber. S. 7854. Grosser aaO S. 76 sieht das unklare taktische Verhalten des Zentraums bei der Arbeit der Kommission als Ursache ihres Scheiterns an.

73) Sten.Ber. S. 5920.

sichten der Verfassungskommission von Anfang an skeptisch eingeschätzt. Allgemein empfand man die Regel Juncks als Absage an die Reformpläne[74]. So mußte Bethmann-Hollweg, der im Reichstag in Vertretung Bülows zu den Anträgen in zurückhaltender Form Stellung nahm und sich mit der Erklärung begnügte, daß die Reichsregierung zu Plänen einer Verfassungsänderung erst Stellung nehmen würde, wenn konkrete Beschlüsse des Reichstags vorlägen, nicht mit einer eindrucksvollen Demonstration des Parlaments gegen die Regierung rechnen. Bereits jetzt deutete er an, daß man "den Wert juristischer Formeln" gering schätzte [75].

So endete die Debatte ohne konkretes Ergebnis. Sie hatte lediglich deutlich gemacht, daß bei allen maßgeblichen Parteien des Reichstags mit Ausnahme der Konservativen das zukünftige Verhältnis der Exekutive zum Parlament diskutiert wurde.

Linksliberale und Sozialdemokraten erneuerten ihre Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofs im Dezember 1909 in den Beratungen der Kommission[76]. Da hier jedoch keine Fortschritte zu erreichen waren, bemühte sich die SPD um die Verabschiedung einer Resolution durch den Reichstag, aber ohne Erfolg. Bis zum Ende der Session gelang es nicht, eine Einigung zu erreichen.

V. Die Haushaltsberatungen 1912

Erst im Jahre 1912 wurde in den Haushaltsberatungen des Reichstags die Verfassungsfrage erneut aufgerollt. Sozialdemokraten und Linksliberale brachten ihre alten Anträge erneut ein [77].

---

74) So der Abg. Spahn (Zentrum), Sten.Ber. S. 5972.

75) Sten.Ber. S. 5904.

76) RT-Drucksache Nr. 117 vom 6.12.1909 und Drucksache Nr. 61 vom 3.12.1909.

77) Antrag Albrecht und Gen. vom 13.2.1912, Drucksache Nr. 74; Antrag Ablaß und Gen. vom 9.2.1912, Drucksache Nr. 48.

Nunmehr forderten auch die Nationalliberalen die Regierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die gesamte Regierungstätigkeit des Kaisers verbindlich festgelegt und durch ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof geregelt werden sollte. Ebenso begnügte sich das Zentrum zunächst mit einer ähnlichen Aufforderung an die Reichsregierung[78], präzisierte aber drei Tage später seine Vorstellungen, indem es den alten Antrag von 1900 erneut vorlegte.[79]

In den Beratungen wurde sehr bald deutlich, daß sich an den grundlegenden Meinungsverschiedenheiten der Parteien über die Bedeutung des Staatsgerichtshofs seit 1908 nur sehr wenig geändert hatte. Für die Nationalliberalen ging es in erster Linie darum, die verfassungsrechtliche Lücke im konstitutionellen System zu schließen[80]. Die Sozialdemokraten hingegen strebten die weitgehende Parlamentarisierung der Exekutive an, obgleich die Forderung nach dem Staatsgerichtshof hinter der jetzt dominierenden Wahlrechtsfrage für sie nur noch von untergeordneter Bedeutung war.[81] Der Zentrumsantrag stimmte in den entscheidenden Punkten mit den im Jahre 1908 im Reichstag von Junck dargelegten Absichten der Nationalliberalen überein. Die FVP erneuerte den alten

---

78) Antrag Dr. Schaedler und Gen. vom 12.2.1912, RT-Drucksache Nr. 11.

79) Antrag Dr. Schaedler und Gen. vom 15.2.1912, RT-Drucksache Nr. 123.

80) Abg. Junck, Sten.Ber. S. 51.
Vgl. Lothar Albertin, Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik, S. 231. Danach übten die Nationalliberalen aus der seit der Zeit der Reichsgründung festen Bindung an das System der konstitutionellen Monarchie auch in "Momenten verschärfter parlamentarischer Kritik und parlamentarischen Machtzuwachses" nur fallweise und begrenzte Kritik.

81) Abg. Ledebour, Sten.Ber. S. 91 f.

Antrag des linksliberalen Bündnisses, der wegen der weit gefaßten Kanzlerverantwortlichkeit dem Vorschlag der Sozialdemokraten sachlich näher stand als den Absichten der Nationalliberalen. Doch die FVP war in der Verfassungsfrage zurückhaltend geworden und legte vor allen Dingen auf eine deutliche Abgrenzung zu den Sozialdemokraten Wert[82].

In den Reichstagssitzungen vom 16./17.2.1912 wurde von den Rednern der verschiedenen Parteien zwar die Bedeutung einer Regelung der Kanzlerverantwortlichkeit hervorgehoben, doch war man sich im Grunde darüber klar, daß es keinen Weg gab, die grundverschiedenen verfassungspolitischen Absichten einer gemeinsamen Lösung zuzuführen. Der Gedanke einer sozialliberalen Front "von Bassermann bis Bebel"[83] blieb daher bis zum Ausbruch des Weltkrieges eine Utopie.

Bethmann-Hollweg, nunmehr Reichskanzler, konnte daher wie schon im Jahre 1908 sämtliche eingebrachten Anträge zurückweisen, sie als "Geburt der Doktrin" diffamieren, ohne politische Konsequenzen befürchten zu müssen.[84] Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges und dem von den Parteien verkündeten Burgfrieden traten dann schließlich alle Verfassungsreformpläne zurück.

VI. Die Arbeiten im Verfassungsausschuß 1917

Erst im Jahre 1917 trat auf dem Hintergrund der sich abzeichnenden Niederlage im Weltkrieg ein Wandel ein. Der Reichstag beschloß nur gegen den Widerstand der Konservativen am 30. März auf sozialdemokratischen und nationalliberalen Antrag[85] die Einsetzung eines

---

82) Grosser aaO S. 62.

83) Wehler aaO S. 89.

84) Sten.Ber. S 67.

85) Antrag Albrecht und Gen. vom 28.3.1917, RT-Drucksache Nr. 730; Resolution Bassermann vom gleichen Tage, vgl. Rauh aaO, S. 363 ff.

Verfassungsausschusses. Zu den zahlreichen verfassungspolitischen Fragen, die der Ausschuß behandelte, gehörte auch das Problem der Kanzlerverantwortlichkeit. Ein entsprechender Antrag, der den Reichskanzler ersuchte, einen Gesetzentwurf über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und die Einsetzung eines Staatsgerichtshofs vorzulegen, wurde mit einer großen Mehrheit von 24 : 4 Stimmen angenommen.[86] Der Staatssekretär des Innern, Helfferich, hatte in den Ausschußverhandlungen noch einmal die ablehnende Haltung der Regierung gegen eine Regelung der Kanzlerverantwortlichkeit deutlich gemacht.[87] Man hielt sich noch immer für stark genug, alle Reformpläne ignorieren zu können. Einem ausführlichen internen Bericht Helfferichs vom 23.4.1917 zufolge[88] bedeutete die ablehnende Stellungnahme Bethmann-Hollwegs in der Etatdebatte von 1912 in dieser Frage das letzte Wort. Diesen Äußerungen des Reichskanzlers hätten Denkschriften zugrundegelegen, die im Reichsamt des Innern im Anschluß an die Anträge von 1908 ausgearbeitet worden seien. Helfferich glaubte, daß man gerade angesichts der beginnenden Arbeit des Verfassungsausschusses unbedingt an dieser Auffassung festhalten müsse.[89] Alle im Reichstag angestrebten Veränderungen zielten nach seiner Ansicht auf die Einführung eines parlamentarischen Systems und bedeuteten einen Bruch mit dem bisherigen Regierungssystem.[90]

Die im Verfassungsausschuß begonnene verfassungsrechtliche Diskussion wurde aber im Plenum des Reichstags nicht fortgesetzt,

---

86) Zweiter Bericht des Verfassungsausschusses über einen Gesetzentwurf betreffend die Abänderung der Reichsverfassung, vom 4.10.1917, Drucksache Nr. 1104.

87) Bericht aaO Seite 1873, vgl. auch Schücking, Staatsrechtliche Reformbestrebungen und Reformen während der Kriegszeit, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts I, S. 87 (89).

88) Preuß. GehStA, Rep. 84a/6238, Äußerungen des Stellvertreters des Reichskanzlers betr. den vom Reichstag beschlossenen Verfassungsausschuß, Bl. 427-460.

89) aaO Bl. 437 (S. 11).

90) aaO Bl. 438 (S. 12).

so daß auch dieser Antrag formell unerledigt blieb.[91]

In seinem Bericht über die Tätigkeit des Verfassungsausschusses wertete der nationalliberale Reichstagsabgeordnete und spätere Justizminister der Weimarer Republik Eugen Schiffer[92] den Antrag des Ausschusses als eine logische Folgerung, die sich von selbst aus der Verfassung ergebe. Die Ministerverantwortlichkeit schwebe so lange in der Luft, bis ein Organ zu ihrer Geltendmachung geschaffen sei. Die reale politische Bedeutung eines Staatsgerichtshofs hielt er auf Grund der Erfahrungen in anderen konstitutionellen Staaten für sehr gering.[93] Er sah vielmehr die eigentliche Bedeutung der Reformpläne darin, daß man den Gedanken des Staatsgerichtshofes, an die Verantwortung des Reichskanzlers anknüpfend, für die Entwicklung einer umfassenden Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nutzbar machen könnte. Dabei ging er weit über die in den Vorschlägen des Zentrums vorgesehenen Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs hinaus. Er sollte nicht nur die jetzt dem Bundesrat zugewiesenen Aufgaben übernehmen, sondern auch zur Entscheidung über Fragen der Staatsangehörigkeit, der Rechtsgültigkeit von Landesgesetzen gegenüber dem Reichsrecht sowie zur Wahlprüfung ermächtigt werden. Zugleich sollte dieser Staatsgerichtshof den Kern eines zukünftigen Reichsverwaltungsgerichts bilden, das immer mehr zu einer dringenden Notwendigkeit werde.

Dem nur knappen Bericht des Verfassungsausschusses über seine Arbeit ist nicht zu entnehmen, ob Schiffers Vorschläge in den Beratungen eine Rolle spielten. Es ist aber anzunehmen, daß der

---

91) Reichstag, Bd. 314, S. 6764 (Sachregister: Stichwort Verfassung, unter Ziff. 4).

92) Der Verfassungsausschuß und seine Arbeit - Schriftenvertriebsstelle der nationalliberalen Partei Deutschlands, passim.

93) aaO S. 6.

Inhalt den anderen Ausschußmitgliedern bekannt war. Seine Ideen waren in der entscheidenden Phase des Weltkrieges sicherlich kein vorrangig zu lösendes Problem der Verfassungsreform, doch machen gerade seine Vorstellungen deutlich, wie die Gestalt des zukünftigen Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich auf dem Hintergrund der verfassungspolitischen Reformbestrebungen des Kaiserreichs allmählich Konturen gewann.[94]

VII. Die Neugestaltung der Regierungsform im Herbst 1918

Seit dem Sommer 1917 traten dann die Fragen der Verfassungspolitik wieder hinter die Außen- und Militärpolitik zurück.[95] Der Weg zur Parlamentarisierung des Reiches vollzog sich schließlich nicht auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung, sondern dadurch, daß es den politischen Parteien der Reichstagsmehrheit gelang, einen Einfluß auf die Regierungsbildung im Herbst 1918 zu gewinnen.[96]

Die faktische Machtverschiebung wurde durch den sogenannten Parlamentarisierungserlaß des Kaisers vom 30. Dezember 1918 angedeutet[97]

---

94) In der staatsrechtlichen Literatur war der Gedanke des Staatsgerichtshofes allerdings weitgehend in Vergessenheit geraten. Eine wesentliche Ausnahme macht nur Triepel, der in seinem 1917 erschienenen Werk über die Reichsaufsicht eine Rechtskontrolle auf diesem Gebiet in gewissem Umfang für sinnvoll erklärte (S. 702-707).

95) Bermbach, Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland, Der Interfraktionelle Ausschuß 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung, S. 57.

96) Piloty, Die Umformung der Reichsregierung und die Reichsverfassung, DJZ 1918, 649, bezeichnete (651) den Erlaß als programmatische Ankündigung eines neuen Regierungssystems, nicht als "Umwälzung aller Dinge". Die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs hielt er als "institutionelle Garantie" zur Absicherung der Verantwortlichkeit für erforderlich (656).

97) Potthoff, Der Parlamentarisierungserlaß vom 30. September 1918, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 1972, 319-332, vgl. Rauh aaO, Seite 422 ff.

und durch die Reichsgesetze vom 28. Oktober 1918 [98] auch institutionell vollzogen.[99]

In seiner programmatischen Rede im Reichstag am 22. Oktober 1918 hatte der Reichskanzler Max von Baden die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs als Bekräftigung und Verbürgung der Neugestaltung der deutschen Regierungsform angekündigt.[100] Doch nach dem nunmehr vollzogenen Wandel der Staatsform kam dieser Institution nur noch symbolische Bedeutung zu. In der Debatte über die Erklärung des Reichskanzlers spielte sie daher kaum eine Rolle. Während der Zentrumsabgeordnete Herold in einem knappen Satz nur die Erwartung seiner Partei ausdrückte, daß die Regierung ihr diesbezügliches Versprechen bald einlösen würde[101], vertrat allein Naumann den Standpunkt, daß es jetzt darauf ankäme, den Gegenstand der Kanzlerverantwortlichkeit über den schon in der Verfassung festgelegten Rahmen hinaus zu erweitern.[102] Für die Sozialdemokraten war der Staatsgerichtshof jetzt völlig belanglos geworden. Ebert widmete ihm in seiner Rede kein Wort.

Entsprechend der Ankündigung Max von Badens begannen im Reichsamt des Innern am 31.10.1918 die Vorarbeiten zu einem Gesetzentwurf über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs. Soweit aus den zugänglichen Quellen ersichtlich, ist es jedoch nicht mehr zur Ausarbeitung dieses Entwurfs gekommen. Am 6.11.1918 sollte im Reichsamt des Innern eine kommissarische Vorbesprechung stattfinden[103].

---

98) RGBl. Nr. 144, S. 1273.

99) Vgl. zur Wertung Grosser aaO S. 151: "Konsequenz der faktischen Machtverhältnisse, die sich im Oktober ausgebildet hatten".

100) Sten.Ber. S. 6158.

101) aaO S. 6159.

102) aaO S. 6169.

103) Schreiben des Reichskanzlers (Reichsamt des Innern) Preuß.GehStA. aaO Blatt 800.

Als Grundlage dieser Besprechung sollten die von den verschiedenen Parteien eingebrachten Anträge dienen. Sie waren der Einladung zu dieser Besprechung als Anlage beigefügt. Aus einem ebenfalls anliegenden Katalog von zwölf Fragen, die zur Erörterung gestellt werden sollten, wird deutlich, daß man die Aufgabe des Staatsgerichtshofs auf den Bereich der Kanzlerverantwortlichkeit beschränken wollte. [104]

In der Literatur[105] wird behauptet, daß der geplante Gesetzentwurf wohl ausgearbeitet, aber wegen der einsetzenden revolutionären Ereignisse nicht mehr vorgelegt worden sei. In den zugänglichen Archivbeständen ist ein solcher ausgearbeiteter Entwurf aber nicht enthalten. Es ist nicht einmal sicher, ob die geplante Vorbesprechung am 6. 11.1918 überhaupt noch stattgefunden hat. Jedenfalls ist hierüber kein Protokoll vorhanden.

So blieb die Einrichtung des Staatsgerichtshofs bis zum Ende des Kaiserreichs unerledigt. Die Verwirklichung durch die Weimarer Verfassung blieb nahezu vollständig an den Denkmodellen orientiert, die in der Verfassungsreformdiskussion seit 1900 entwickelt worden waren. Dabei sollte dann allerdings in stärkerem Maße die Bedeutung des Staatsgerichtshofs für die bundesstaatliche Organisation hervortreten.

---

104) Preuß. GehStA. aaO.

105) Zippelius aaO Seite 19 im Anschluß an Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921, Seite 6.

Zweiter Teil:

Die Errichtung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich

I. Die Staatsgerichtsbarkeit des Reichs nach der Weimarer Reichsverfassung

Nachdem im ersten Teil die verfassungspolitische Diskussion um die Einführung eines Staatsgerichtshofs in der Zeit des Kaiserreichs dargestellt und ihr politischer Stellenwert gewürdigt worden ist, soll nun der Weg bis zur Errichtung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich durch das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 verfolgt werden.

Dabei ist zunächst die Entstehungsgeschichte der den Staatsgerichtshof betreffenden Artikel der Reichsverfassung vom Entwurf des Staatssekretärs im Innern, Hugo Preuß, über die Verhandlungen im Staatenausschuß bis zu den Verhandlungen im Plenum und im Verfassungsausschutz der Nationalversammlung zu verfolgen.

Wenn auch die Verfassung selbst die Konzeption und die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs festlegte, so bedurfte es zu seiner Errichtung noch des Erlasses eines einfachen Reichsgesetzes auf der Grundlage des Artikels 108 der Reichsverfassung. Obwohl der Anstoß hierzu noch während der Dauer der Nationalversammlung erfolgte, vergingen bis zur Verkündung dieses Gesetzes weitere 2 Jahre.

1. Der Entwurf von Hugo Preuß und die Denkschrift

Noch ehe die Nationalversammlung am 6. Februar 1919 im Theater von Weimar zusammentrat, war im Reichsministerium des Innern von Hugo Preuß, dem von Friedrich Ebert zum Staatssekretär berufenen Professor für Öffentliches Recht an der Handelshochschule Berlin, ein "Entwurf des allgemeinen Teils der künftigen Reichsverfassung"

ausgearbeitet worden.[1]

Der Entwurf übernahm auch die Institution des Staatsgerichtshofs, ging aber über die Bestrebungen der Regierung Max von Badens hinaus.

Die dort angestrebte Regelung der Garantie der juristischen Ministerverantwortlichkeit kehrte in einer der neuen Organisation der Exekutive angepaßten Form wieder.[2] Sowohl der Reichspräsident als auch der Reichskanzler und einzelne Reichsminister sollten angeklagt werden können (§ 73). Gegenstand der Anklage sollte die schuldhafte Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes sein. Anklageberechtigt waren beide Häuser des Reichstags, das Volkshaus (§ 31) und das Staatenhaus (§ 32). Damit diese Anklage nicht zum Mittel der alltäglichen politischen Auseinandersetzung werden konnte, sollte die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich sein. Genügen sollte aber die Zustimmung eines der beiden Häuser.

---

1) Vgl. im einzelnen Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 56 ff; Walter Jellinek, Revolution und Reichsverfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) IX (1920), 1 (46 ff.). Vgl. zur Entstehungsgeschichte auch Apelt, Das Werden der neuen Reichsverfassung, DJZ 1919, 205; ferner: Anschütz, Die kommende Reichsverfassung, DJZ 1919, 113; ders., Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung, DJZ 1919, 199.

2) In der zusammen mit dem Entwurf übergebenen Denkschrift wird die Unterscheidung von politischer und rechtlicher Ministerverantwortlichkeit hervorgehoben (Seite 15): "steht dort die Zweckmäßigkeit von Regierungshandlungen in Frage, so hier ihre Rechtsmäßigkeit, d.h. die Frage, ob Verfassung oder Gesetze verletzt worden sind. Nur diese Frage ist ihrer Natur nach einem gerichtlichen Verfahren und einem Urteilsspruche zugänglich, muß aber auch einem solchen und nicht einem politischen Verfahren unterliegen".

Übernommen wurde auch die seit 1900 diskutierte Regelung, für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates (nunmehr Freistaaten genannt) und Streitigkeiten zwischen den Staaten einen Staatsgerichtshof einzurichten.[3] Diese Regelung war jedoch mehr von beiläufiger Art und nicht von grundsätzlicher Bedeutung. Denn das bisher für Verfassungsstreitigkeiten zuständige Organ, der Bundesrat, sollte nicht wieder entstehen, und das in § 32 vorgesehene Staatenhaus war als reines Legislativorgan und nicht als Länderkammer konzipiert.

Nicht vorgesehen war in diesem Entwurf die Erledigung von Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern, die bereits in den Zentrumsanträgen aus den Jahren 1900 und 1912 vorgesehen war. Eine solche Regelung hätte auch der in dem Entwurf angestrebten Konzeption eines "dezentralisierten Einheitsstaates" widersprochen. Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern waren auf der Gleichordnungsebene nicht denkbar. Die Länder sollten nicht souveräne Staaten, sondern bloße Selbstverwaltungsorganisationen sein. Auch gegen Maßnahmen des Reichs auf dem Gebiete der Reichsaufsicht (§ 8) sollten die Länder keinen Rechtsschutz begehren können.[4]

Von erheblicher Bedeutung hätte bei Verwirklichung des Entwurfs die Regelung des § 11 Absatz 4 werden können. In bewußter Abkehr

---

3) Der Staatsgerichtshof sollte zuständig sein zur Entscheidung von Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung bei der Zerlegung oder Vereinigung deutscher Freistaaten (§ 11 Absatz 4) und über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines deutschen Freistaates sowie über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen deutschen Freistaaten (§ 13).

4) Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Seite 6, attestiert dem Entwurf eine "hemmungslos unitarische Richtung".

von der Bismarckschen Verfassung enthielt § 11 Voraussetzungen, die die Überwindung der preußischen Hegemonie und der Kleinstaaterei ermöglichen sollten. Der Bevölkerung eines Landesteils sollte die Möglichkeit gegeben werden, sich durch Volksabstimmung aus ihrem bisherigen Staatsverband zu lösen (§ 11 Absatz 3 Satz 1), wobei allerdings neuerrichtete Freistaaten mindestens zwei Millionen Einwohner umfassen sollten (§ 11 Absatz 2).

Obwohl die Auflösung Preußens in dem Entwurf nicht ausdrücklich vorgesehen war, zielte die Regelung des § 11 Absatz 2 doch in diese Richtung. Die Neugliederung sollte aber nicht von oben dekretiert werden, sondern aus freier Selbstbestimmung des Volkes erwachsen.[5]

Es liegt auf der Hand, daß umfangreiche Gebietsänderungen auch erhebliche vermögensrechtliche Auseinandersetzungen mit sich bringen konnten. Die Einrichtung des Staatsgerichtshofs entsprach hier der Tendenz, den unmittelbaren Einfluß der Reichsexekutive auf die Neugliederung möglichst gering zu halten. Dabei darf allerdings die Funktion des Staatsgerichtshofs im Neugliederungsverfahren nicht überschätzt werden, da seine Zuständigkeit ausschließlich auf die vermögensrechtlichen Auseinandersetzungen beschränkt blieb, eine Rechtskontrolle gegenüber der Neugliederung selbst aber nicht in Betracht kam.

Ein Motiv für die Zurückhaltung der Reichsexekutive auf diesem Gebiet mag die tiefe Verankerung der dynastischen Tradition bei der Bevölkerung gewesen sein. Waren die Neugliederungspläne materiell in dem von Preuß angestrebten Umfang durchaus radikal, so blieben sie doch im Verfahren recht zurückhaltend. Dennoch gingen sie weit an der verbreiteten öffentlichen Meinung vorbei.

---

5) Vgl. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 61. Zur Bewertung des Neugliederungsplans von Hugo Preuß siehe: Portner, Die Verfassungspolitik der Liberalen - 1919 - , Seite 93 ff.

Bis auf kleine Veränderungen (Thüringen, Waldeck) blieb die Neugliederung des Reichs ein für die gesamte Zeit der Weimarer Republik ungelöstes Problem. Obwohl § 11 Absatz 4 des Preußschen Entwurfs rein äußerlich alle Verfassungsdebatten überstand und schließlich in Artikel 18 Absatz 7 Inhalt der Reichsverfassung wurde, stand die Bedeutungslosigkeit der Regelung in dem Augenblick fest, wo die weitreichenden Reformpläne mit der faktischen Anerkennung des "föderalistischen status quo" und der Erhaltung der überkommenen Landesgrenzen durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt aufgegeben wurden[6].

Der Entwurf stieß bei den betroffenen Ländern auf entschiedene Ablehnung. Nachdem er am 17.1.1919 nebst Denkschrift und einer Einladung zu einer Besprechung im Reichsamt des Innern auf den 25. Januar der preußischen Regierung übersandt worden war, verfaßte Ministerpräsident Hirsch im Anschluß an eine Ministerbesprechung vom 22. Januar ein Protestschreiben an die Reichsregierung[7], in dem insbesondere gegen den vorgesehenen § 11 Verwahrung eingelegt wurde[8]. Vor allem wurde kritisiert, daß die Bundesstaaten nicht in die Vorberatungen einbezogen worden waren, ehe der Entwurf der Öffentlichkeit übergeben wurde[9]. Noch am gleichen Tag wurde beschlossen, diesen Standpunkt auch bei der anstehenden Besprechung im Reichsamt des Innern einzunehmen.[10]

---

6) Vgl. Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, S. 26.

7) Preuß. GehStA. Rep. 90/300, Bl. 41.

8) aaO Bl. 43.

9) aaO Bl. 44.

10) Vermerk Valentiner, aaO Bl. 45. Am 24. Januar protestierte Preußen offiziell dagegen, daß die einzelnen Staaten nicht über die Vorbereitungen einer neuen Reichsverfassung im Reichsamt des Innern informiert oder an den Beratungen beteiligt worden waren; dem Protest schlossen sich Hessen, Württemberg und Bayern an, BadGenLA 233/12891.

In dieser Besprechung[11] machte die Reichsregierung erhebliche Abstriche von ihren ursprünglichen Plänen. Das Ergebnis des nur gegen den Widerstand Bayerns[12] durchgesetzten Kompromisses war der Entwurf eines "Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt", der der Nationalversammlung als Drucksache Nr. 3 mit Datum vom 1. Februar 1919 - also noch vor ihrem offiziellen Zusammentritt am 6. Februar - vorgelegt wurde und von ihr am 10. Februar mit kleinen Änderungen[13] gebilligt wurde.

2. Die Beratungen im Staatenausschuß

Den föderalistischen Wünschen entsprechend sah dieses Gesetz die Einführung eines Staatenausschusses vor, in dem jeder deutsche Freistaat mindestens eine Stimme besaß, größere Staaten eine Stimme je eine Million Landeseinwohner (§ 2 Absatz 2). Das Einbringen der Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung bedurfte nunmehr der Zustimmung des Staatenausschusses (§ 2 Absatz 1). Für den Fall, daß eine Einigung nicht zustandekam, sollte jeder Teil das Recht haben, seinen Entwurf der Nationalversammlung vorzulegen. § 4 Absatz 1 bestimmte, daß der Gebietsstand der Länder nur mit Zustimmung der Nationalversammlung geändert werden konnte. Reichsgesetze bedurften zu ihrem Zustandekommen gleichfalls einer Übereinkunft von Nationalversammlung und Staatenausschuß (§ 4 Absatz 2).

---

11) Protokolle befinden sich in: Preuß. GehStA. Rep. 90/300 und BA Koblenz R 43 I/1863; zum Verlauf der Diskussion vgl.Apelt aaO S. 64 ff.

12) Vgl. Apelt aaO S. 72 f. Bayern vertrat die Auffassung, daß die durch die Revolution vernichteten Verträge, auf denen der Bund aufgebaut war, erneuert und die alten Reservatrechte wiederhergestellt werden müßten. Mit dieser Auffassung isolierte Bayern sich aber.

13) Apelt aaO S. 69.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß von dem Gedanken des "dezentralisierten Einheitsstaates" kaum etwas übriggeblieben war. Nach der Besprechung vom 25./26.1.1919 waren die Länder als gleichberechtigte Partner anerkannt. Dies fand in der Einrichtung eines föderalistischen Organs, des Staatenausschusses, aus dem dann später der Reichsrat wurde, sichtbaren Ausdruck. Während im Preußschen Staatenhaus die Länder durch Abgeordnete repräsentiert werden sollten, die von den Länderparlamenten gewählt worden waren, wurden nunmehr in den Staatenausschuß Vertreter der einzelnen Regierungen entsandt.

Der vorläufige Staatenausschuß trat am 5. Februar in Weimar zusammen.[14] In den Beratungen,die bezeichnenderweise vor der Eröffnung der Beratungen im Plenum der vom Volk gewählten Nationalversammlung erfolgten, wurden zahlreiche weitere Änderungen vorgenommen, nachdem die Reichsregierung bereits die Ergebnisse der Besprechung vom 25./26. Januar in einem Zwischenentwurf, der am 17. Februar dem Staatenausschuß vorgelegt wurde, aufgenommen hatte. Der Entwurf wurde vom 18. - 20. Februar in erster und am 21. Februar in zweiter Lesung beraten.[15]

Dem nur sehr knappen Protokoll der Beratungen sind nur wenige Einzelheiten der Debatte zu entnehmen. In der ersten Lesung wurde in Bezug auf den Staatsgerichtshof nur das für die spätere Rechtsprechung äußerst schwierige Problem der Antragsberechtigung angeschnitten, aber nicht gelöst.[16]

---

14) Apelt aaO S. 74.

15) Apelt aaO S. 77. Protokolle befinden sich in: BA Koblenz R 43 I/1863.

16) Prot. S. 36.

Preuß war der Auffassung, daß dies in den meisten Fällen klar sein würde; ein - wie sich in der Praxis des Staatsgerichtshofs zeigen sollte - folgenschwerer Irrtum. Der preußische Minister Heine warf die Frage auf, ob auch Privatleute die Klage erheben könnten. Dieses Problem wurde aber nicht weiter verfolgt. Die Möglichkeit der Einführung der für die heutige Verfassungsgerichtsbarkeit so außerordentlich bedeutsamen Verfassungsbeschwerde wurde nicht weiter diskutiert. Preuß erklärte lediglich, daß er gegen eine Klagebefugnis von Privatleuten nicht viel einzuwenden hätte, in dem Wort "Partei" jedoch eine gewisse Einschränkung sähe. Die Abstimmung über diese Frage führte lediglich dazu, daß der Begriff "Partei" durch "Streitteil" ersetzt wurde. Hierdurch wurde das Problem der Antragsberechtigung offengehalten.

Offen blieb auch die in der Folgezeit so leidenschaftlich diskutierte Frage des richterlichen Prüfungsrechts. Da die Protokolle des Staatenausschusses nicht veröffentlicht wurden, spielten sie in der zeitgenössischen Diskussion keine Rolle. Das Reichsjustizamt hatte vorgeschlagen, das formelle richterliche Prüfungsrecht ausdrücklich auszuschließen (§ 7a), gleichzeitig aber sollte ein oberster Gerichtshof des Reichs über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Reichsrecht entscheiden (§ 7b). Während § 7a keine Zustimmung fand, wurde § 7b ohne Debatte beschlossen[17]. Daß in diesem Zusammenhang die Frage eines allgemeinen materiellen richterlichen Prüfungsrechts nicht angeschnitten wurde, spricht nicht etwa dafür, daß diese Frage offengelassen und der späteren Rechtsentwicklung überlassen werden sollte. Vielmehr liegt der Schluß nahe, daß der Ausschluß des materiellen richterlichen Prüfungsrechts für selbstverständlich gehalten wurde. Dies ergibt sich daraus, daß das weniger bedeutende formelle Prüfungsrecht ausdrücklich erwähnt werden sollte, während für das rangniedrigere

---

17) Prot. S. 25.

Landesrecht eine Ausnahmeregelung des materiellen Prüfungsrechts für erforderlich gehalten wurde.

Die zukünftige Gestaltung des Staatsgerichtshofs wurde in der zweiten Lesung der Beratungen des Staatenausschusses erheblich beeinflußt. Auf preußischen Antrag wurden zwei wesentliche Neuerungen beschlossen. Erstens sollte das nunmehr in Artikel 14 geregelte Recht der Reichsaufsicht der Jurisdiktion des Staatsgerichtshofs unterliegen. Bereits in der ersten Lesung [18] war das Verfahren der Reichsaufsicht wesentlich abgeschwächt, zugleich die Möglichkeit der Einführung von Rechtsmitteln erwogen worden[19], wobei man aber noch nicht an den Staatsgerichtshof, sondern an ein "oberstes deutsches Gericht" dachte[20]. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf dem Gebiet der Reichsaufsicht wurde dann in der zweiten Lesung beschlossen. Sowohl die Reichsregierung als auch die Regierung des betroffenen Gliedstaates sollten antragsberechtigt sein.

Ohne besondere Aufmerksamkeit und ohne Widerspruch[21] wurde schließlich auch der preußische Antrag auf Einführung einer allgemeinen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande aufgenommen.[22] Der Umstand, daß diese

---

18) Prot. S. 25 ff.

19) Unterstaatssekretär Dr. Freund, Prot. S. 26.

20) Prot. S. 27.

21) Prot. S. 20.

22) Die Tatsache, daß dieser Änderung ein preußischer Antrag zugrundelag, wurde zuerst von Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Seite 7 Fn. 2, mitgeteilt. Er konnte aber seine Behauptung, die sich auf zuverlässige Informationen stützte, noch nicht dokumentarisch belegen, da die Protokolle des Staatenausschusses nicht veröffentlicht worden sind. Der erste authentische Nachweis stammt von Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 78. Apelt war als Regierungsrat im Reichsamt des Innern an den Beratungen beteiligt, vgl. Apelt, Jurist im Wandel der Staatsformen, Seite 81.

Vorschrift ohne jede Debatte angenommen wurde, zeigt, daß man sich kaum Vorstellungen darüber machte, welch erhebliche Bedeutung dieser Änderung zukommen sollte.

Es ist nicht mehr möglich, die preußische Konzeption, die diesen Vorschlägen zugrundelag, anhand von Quellen zu rekonstruieren. Das preußische Kabinett ist - soweit ersichtlich - mit dieser Problematik nicht befaßt worden. Überhaupt führte man Klage darüber, daß im Staatenausschuß die preußischen Stimmen abgegeben würden, "ohne daß vorher die einzelnen Ministerien oder das Staatsministerium als solches Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hätten"[23].

Fest steht aber, daß hinter dieser Erweiterung der Staatsgerichtsbarkeit trotz ihrer großen praktischen Bedeutung nicht das rechtsstaatliche Ideal stand, von dem die Vorstellungen der Paulskirche bestimmt worden waren. Die Behauptung, die Weimarer Verfassung habe hieran angeknüpft[24], läßt sich anhand der Entstehungsgeschichte der Weimarer Verfassung nicht belegen.

Zwar spielten dieses Vorbild und das des Supreme Court der USA[25] später bei den Beratungen im Plenum und im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung eine gewisse Rolle, doch wurde dort an der Konzeption des Staatsgerichtshofs, wie sie sich in den Verhandlungen des Staatenausschusses ergeben hatte, nichts Entscheidendes mehr geändert. Sie ist somit als ein eher beiläufiges Ergebnis der Bemühungen um eine den Länderwünschen entgegenkommende Regelung des Rechtes der Reichsaufsicht anzusehen.

---

23) Schreiben des Ministers Fischbeck vom 18.2.1919, Preuß. GehStA. Rep. 90/300 Bl. 137.

24) S. oben S. 12 bei Fn. 8.

25) Allerdings nicht als "suggestives Beispiel", so aber Zippelius aaO S. 19.

Auffallend ist, daß der Anstoß zur Erweiterung der Staatsgerichtsbarkeit gerade von der ehemaligen Hegemonialmacht Preußen ausging, die unter der alten Reichsverfassung stets zu den Gegnern der Staatsgerichtsbarkeit zählte. Hierbei handelte es sich aber um eine konsequente Haltung der preußischen Regierung, die nicht nur aus der Umwälzung der Machtverhältnisse zu erklären ist, sondern die durchaus einem preußischen Staatsinteresse entsprach. Denn es war zum Zeitpunkt der Beratungen des Staatenausschusses abzusehen, daß zwar die Pläne zu einer Auflösung Preußens gescheitert waren, es war aber ebenso deutlich geworden, daß die für den alten föderalistischen Reichsaufbau spezifische Führungsrolle Preußens, die in der Funktion des Bundesrates und seiner Rückkopplung an die preußische Exekutive begründet lag[26], nicht beibehalten werden konnte. Preußen sollte im Reichsrat als dem Nachfolgeorgan des Bundesrats nur unproportional vertreten und von einer Mehrheit der übrigen Länder überstimmbar sein. Es wäre dann auf dem Gebiete der Reichsaufsicht eine für Preußen unerträgliche Lage gewesen, wenn der Schutz gegen Exekutivmaßnahmen des Reichs in den Händen des umgestalteten Föderativorgans gelegen hätte. Denn von diesem war zu befürchten, daß sich in ihm die weit verbreitete antipreußische Stimmung artikulieren würde. Die neutrale Instanz eines Staatsgerichtshofs bot im Vergleich dazu eine bessere Gewähr der preußischen Interessen. Deshalb sah man in der Einrichtung des Staatsgerichtshofs eine zufriedenstellende Regelung.[27]

---

26) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 491.

27) Deutlich wird dies aus einem Vermerk, der über eine Sitzung des preußischen Staatsministeriums am 22.4.1919 angefertigt wurde. Danach sah Preußen in der Regelung des Rechts der Reichsaufsicht im Gegensatz zur Stuttgarter Erklärung der süddeutschen Staaten keine Überspannung. Dies wurde insbesondere mit der Möglichkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofs begründet, Preuß. GehStA. Rep. 90/302, Bl. 99 f.; vgl. auch die Wertung bei Nawiasky, Grundprobleme der Reichsverfassung, Seite 71.

Aber auch für das Reich war der Weg zu einer Entpolitisierung der Reichsaufsicht ein gangbarer Kompromiß, mit dem zugleich auch den stark partikularistisch orientierten Änderungswünschen der süddeutschen Staaten, vor allem Bayerns, begegnet werden konnte.[28] Die Konzeption des ursprünglichen Entwurfs, nach der auf dem Gebiete der Reichsaufsicht eine Exekutivkompetenz ohne jede Rechtskontrolle und jede politische Mitwirkungsmöglichkeit des betroffenen Landes vorgesehen war (§ 8), ließ sich bei den gegebenen Machtverhältnissen nicht mehr durchsetzen.[29]

Preuß hielt es für undenkbar, daß in dieser wichtigen Frage dem Reichsrat notfalls das letzte Wort gegeben würde. Denn damit wäre die Gefahr verbunden gewesen, daß die ohnehin beschränkte Befugnis des Reichs zu Mängelrügen bei der Ausführung der Reichsgesetze noch weiter eingeschränkt worden wäre. Diese Gefahr bestand aber bei der durch die Einführung des Staatsgerichtshofs gewährleisteten Entpolitisierung der Kontrolle nicht. Man konnte nunmehr den um ihre Selbständigkeit fürchtenden Staaten entgegenhalten, daß für Übergriffe des Reichs kein Raum mehr war. So gewährleistete

---

28) Es hatte sich gezeigt, daß trotz des Wegfalls der Dynastien das Staatsgefühl der alten Bundesglieder erhalten geblieben war, vgl. Erich Kaufmann, Zur neuen Reichsverfassung,Ges.Schriften I, S.239(245).Kaufmann sieht hierin eine negative Folge des Parlamentarismus. Dieser stärke das Staatsgefühl und das staatliche Selbstbewußtsein. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Führung der Verhandlungen im Staatenausschuß immer mehr in die Hände der alten Bürokratie der Länder übergegangen war, die darauf drängte, möglichst viel von dem alten Verfassungsrecht zu erhalten.

29) Wenn auch Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 82, die Ansicht vertritt, daß Preuß und die Reichsregierung den föderalistischen Tendenzen im Staatenausschuß zu schnell nachgegeben hätten.

die Einrichtung des Staatsgerichtshofs eine für alle Seiten annehmbare Regelung des Rechtes der Reichsaufsicht.[30]

Obwohl Preuß noch gewisse Bedenken äußerte, in einem Prozeß über allgemeine Verwaltungsvorschriften entscheiden zu lassen, wurde der Kompromiß angenommen[31].

Der preußische Antrag, in Artikel 17 - also bei Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern im allgemeinen - eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs einzuführen, wurde gleichfalls ohne Widerspruch und ohne Debatte angenommen. Es ist nicht zu ermitteln, wie das Verhältnis dieser Vorschrift zur Regelung der Reichsaufsicht gedacht war. Es ist aber auffallend, daß dieser Kompetenz, die in der späteren Verfassungspraxis eine erhebliche Bedeutung erlangen sollte, weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde als der entsprechenden Vorschrift auf dem später vergleichsweise nebensächlichen Spezialgebiet der Reichsaufsicht. Hieraus wird deutlich, daß der preußischen Regierung kaum daran gelegen war, die Dritte Gewalt als gleichberechtigten Machtträger des Verfassungslebens oder gar als "Mitte des Gegenwartsstaates"[32] zu etablieren, sondern daß es ihr lediglich darum ging, den bei der Regelung der Reichsaufsicht erreichten Kompromiß mit der Reichsregierung organisatorisch abzurunden. Daß dies die Geburtsstunde einer für die Verfassungsentwicklung der Weimarer Zeit vor allem in der Endphase

---

30) Berichterstatter Koch, Prot. Seite 16. Ähnlich die Wertung bei Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Seite 209, der mit Recht betont, daß der Aspekt des erwünschten Rechtsschutzes auch für die kleineren Staaten hinter der Tatsache zurücktritt, daß überhaupt ein gangbarer Weg zur Rechtskontrolle über die Landesregierung geschaffen wurde.

31) Prot. Seite 27.

32) Marcic, Verfassung und Verfassungsgericht, Seite 207.

bedeutsamen Institution war, wurde keinem der Beteiligten bewußt. Nichts deutet darauf hin, daß hinter diesen Bestrebungen die Überzeugung stand, daß eine föderative Ordnung nur Bestand haben könne, wenn für Streitigkeiten zwischen Zentralstaat und Gliedstaat eine unabhängige richterliche Instanz bereit stehe.[33] Damit soll nicht geleugnet werden, daß der Föderalismus diejenige politische Strömung gewesen ist, die für die Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit ideengeschichtlich von maßgeblicher Bedeutung war[34], nur soll darauf hingewiesen werden, daß der entscheidende Durchbruch in der deutschen Verfassungsgeschichte ein improvisierter Kompromiß war.

Faßt man den Eindruck über die Bedeutung der Beratungen im Staatenausschuß in Bezug auf das insgesamt relativ unbedeutende Problem der Staatsgerichtsbarkeit zusammen, so bestätigt sich auch an diesem Beispiel das Urteil, das sich über diesen Abschnitt der Entstehungsgeschichte der Weimarer Verfassung gebildet hat. Vom ursprünglichen Entwurf Preuß', der einen dezentralisierten Einheitsstaat schaffen wollte, war kaum noch etwas übriggeblieben. Die Möglichkeiten des Reichs, über das Mittel der Reichsaufsicht die Verfassungsentwicklung in den Gliedstaaten zu bestimmen, waren nicht nur in ihrem Umfang eingeschränkt, vielmehr mußte das Reich sich notfalls dem Urteil des Staatsgerichtshofs beugen. Die Einführung einer Generalklausel für Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern bedeutete schon rein äußerlich eine Sicherstellung

---

33) So aber Wintrich aaO Seite 99.

34) Feuchte, Das demokratische Prinzip und die Rechtsprechung in Verfassungssachen, DÖV 1964, 433 (435) hält Föderalismus und Liberalismus für fördernde, den demokratischen und sozialen Gedanken für hemmende Faktoren der Staatsgerichtsbarkeit.

des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reichs[35].

Nach Abschluß der Beratungen des Staatenausschusses war somit der künftige föderalistische Aufbau des Reichs in wesentlichen Teilen präjudiziert.[36]

---

35) Darin sieht eine Denkschrift der badischen Regierung zur neuen Reichsverfassung das entscheidende Ergebnis der Beratungen im Staatenausschuß, BadGenLA 233/12888. Vgl. zur Bedeutung der Arbeiten im Staatenausschuß auch das Urteil von Gerhard Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur, Seite 101 ff. Zum Einfluß der Länder auf die Gestaltung der Reichsverfassung siehe von Rohr, Der Einfluß der Länder auf die Gestaltung der Reichsverfassung von 1919, passim.

Daß die Staatsgerichtsbarkeit föderalen Charakter besaß, war aber keineswegs Allgemeingut. Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, stellte die Verfassungsgerichtsbarkeit vielmehr zunächst (Seite 73) unter dem Gesichtspunkt der Überwachung der Gliedstaatsgesetzgebung durch Bundesgerichte vor. Dies folgte für ihn aus dem "hierarchisch-formale(n) Gesichtspunkt, daß die Verfassungsgerichte stets Bundesgerichte sind, weil sie unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Einheit und Gemeinsamkeit geschaffen werden" (Seite 97 f.). Gegenüber diesem formalen Argument betont er aber dann, daß materiell diese Gerichte nicht einseitig dem Schutz des Bundesrechts dienten, sondern auch dem Schutz des Gliedstaates (Seite 98). In einer anderen Schrift beurteilte Nawiasky den Staatsgerichtshof als "Krönung des verfassungsrechtlichen Schutzes" (Die Grundgedanken der Reichsverfassung, Seite 118).

Heinrich Triepel, Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, ZfP 14 (1925),193 (198) bezeichnet den Staatsgerichtshof als unitarische Einrichtung.

36) Vgl. Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, S. 26.

3. Die Beratungen im Plenum und im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung

Die Beratungen im Plenum und im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung bestätigen das Bild, das sich schon bei der Beurteilung der Verhandlungen des Staatenausschusses ergeben hatte. Die grundsätzliche Problematik der Staatsgerichtsbarkeit, vor allem der verfassungstheoretische Aspekt, wurde nur in ganz geringem Umfang angeschnitten. Der Verfassungsausschuß beschäftigte sich vornehmlich mit technischen Einzelheiten, wobei insbesondere das Verhältnis des Artikels 17, der das Recht der Verfassungsstreitigkeiten regelte, zu Artikel 11, bei dem es um die grundsätzliche Entscheidung ging, ob Reichsrecht durch Landesrecht verletzt war, umstritten war.[37]

Hugo Preuß, der mit einer Rede am 24. Februar 1919 die erste Lesung des Entwurfs in der Nationalversammlung eröffnete, stellte das Problem des Verhältnisses des Reichs zu den Teilstaaten in den Mittelpunkt seiner Ausführungen, widmete aber dem Staatsgerichtshof kein Wort. Ebensowenig erregte die neue Institution in der sich anschließenden Generaldebatte vom 28. Februar sowie vom 3. und 4. März 1919 die Aufmerksamkeit der Redner. Lediglich der Abgeordnete und spätere Justizminister Dr. Heinze streifte das so brisante Problem des Spannungsverhältnisses von Recht und Politik, indem er das Reichsgericht für ungeeignet erklärte, politische Streitfragen zu lösen.[38]

Die erste Lesung schloß mit der Überweisung des Entwurfs an den Verfassungsausschuß, der aus 28 Mitgliedern bestand. Er konstitu-

---

37) Abg. von Delbrück, Bericht des Verfassungsausschusses, Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung Bd. 336, Seite 114.

38) Vgl. dazu Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 85.

ierte sich am 4. März unter dem Vorsitz des DDP-Abgeordneten Haußmann und nahm am 5. März seine Arbeit auf.

Berichterstatter zu Artikel 17 war der Abgeordnete Beyerle, der seine knappen Bemerkungen mit der überraschenden Feststellung einleitete, daß die neue Regelung gegenüber Artikel 76 der bisherigen Reichsverfassung materiell nichts Neues bringe. Immerhin begrüßte er es als einen Fortschritt, daß nun eine von den Parteien unabhängige gerichtliche Instanz zur Verfügung stehe. Die wesentliche Neuerung der Einführung einer Kompetenz zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern erwähnte Beyerle nicht.[39]

Auch der Mitberichterstatter Koch (Kassel)[40] ging auf diesen Punkt nicht ein, sondern beschränkte seine Ausführungen auf die Erwägung, Artikel 11 und Artikel 17 zusammenzufassen, sowie auf das Problem der Vollstreckung von Urteilen des Staatsgerichtshofs durch den Reichspräsidenten.

Im Ausschuß herrschte zumindest in der ersten Lesung die Meinung vor, daß hier eine Institution von ganz und gar untergeordneter Bedeutung geschaffen wurde. Maßgeblich hierfür war die Überzeugung, daß Streitfälle, wie Artikel 17 sie voraussetzte, nur sehr selten vorkommen würden. Diese Überzeugung gründete sich auf die Erfahrungen im Kaiserreich. Der Bundesrat hatte nur sehr wenige Fälle dieser Art zu entscheiden. Mit dem Übergang zum parlamentarischen System schienen derartige Streitigkeiten sogar noch unwahrscheinlicher zu werden. Haußmann vermutete sogar, daß hier ein reiner "Doktor-

---

39) Prot. Seite 113.
40) ebda.

Gerichtshof" geschaffen würde.[41] Er hielt Verfassungsstreitigkeiten in einem parlamentarisch regierten Staat für undenkbar, da die Regierung in dem Fall, daß sie das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verloren hatte, von ihrem Amt zurücktreten müßte.

Dieser Erwartung lag die Rechtsansicht zugrunde, daß unter Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nur Streitigkeiten zwischen der Regierung und der Volksvertretung zu verstehen sind. Geh. Regierungsrat Zweigert als Vertreter des Reichsjustizministeriums hatte in der Debatte die Ansicht vertreten, daß sich an dieser Rechtslage, die unter der alten Reichsverfassung nahezu einhellig vorherrschend war, nichts geändert habe. Obwohl der bayerische Bevollmächtigte von Graßmann der Ansicht Zweigerts widersprach[42] und unter Verfassungsstreitigkeiten auch solche zwischen Einzelpersonen und Staat sowie zwischen Religionsgemeinschaften und Staat verstehen wollte, ließ der Ausschuß die Frage unbeantwortet und nahm den Artikel in der Fassung des Entwurfs an.

Dem Abgeordneten Kahl war aber eine nochmalige Prüfung der Frage des Verhältnisses von Artikel 11 und Artikel 17 aufgegeben worden. In seinem Bericht ging er, obwohl er nicht als Referent zu Artikel 17 vorgesehen war, auch auf den Begriff der Verfassungsstreitigkeit ein. Kahl definierte sie als Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend sollte also nur der Streitgegenstand sein, nicht aber der Umstand, ob der Streit gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung bestand[43]. Mit Hinweis auf den Lippeschen Thronfolgestreit bestritt

---

41) Prot. Seite 115; vgl. Wilke, Die Staatsgerichtshöfe für das Deutsche Reich, DJZ 1921, 587 (590), der davon ausging, daß deren Bedeutung nur gering sein werde.

42) Prot. Seite 115.

43) Prot. Seite 409.

er auch die von Zweigert vertretene Auffassung zur alten Staatspraxis.

Den Darlegungen Kahls ist in der folgenden Debatte nicht widersprochen worden. Hieraus zogen später sowohl die Staatsrechtslehre als auch der Staatsgerichtshof weitreichende Schlüsse. Das Gericht interpretierte den Begriff der Verfassungsstreitigkeit sehr extensiv und eröffnete sich damit ein weites Tätigkeitsfeld. Doch die viel kritisierte weite Auslegung des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit konnte sich später immer wieder auf die Kahl'sche Äußerung beziehen. Hier zeigt sich die Problematik der historischen Auslegung von Gesetzestexten. Den Verhandlungen des Verfassungsausschusses ist ein eindeutiger Wille, wie der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten verstanden werden sollte, nicht zu entnehmen.[44] Zumindest aber wäre gegenüber den Äußerungen Kahls größere Zurückhaltung geboten gewesen als gegenüber der gegenteiligen Ansicht Zweigerts. Denn Kahl äußerte sich nur beiläufig zu diesem Problem und - wie er selbst bemerkte - unter Überschreitung seiner eigentlichen Aufgabe.

Der Entwurf der Reichsverfassung hatte zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte auf der Ebene des Reichs das Prinzip der rechtlichen Verantwortlichkeit der Exekutive durch die Einführung eines Anklagerechts des Parlaments gegen Reichspräsident, Reichskanzler und Reichsminister verwirklicht. Doch bereits in den Verfassungsdebatten seit 1908 war angeklungen, daß es sich um ein Institut von geringer politischer Bedeutung handelte, vor allem in einem parlamentarischen Regierungssystem. Trotzdem empfahl der Berichterstatter von Delbrück[45] die Annahme des Artikels. Eine Begründung hierfür fand der Ausschuß aber nicht.

---

44) Vgl. auch die Kritik von Friesenhahn, Die Staatsgerichtsbarkeit, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, Seite 534 Fn. 46; anders die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, vgl. z.B. Lammers/Simons I, Seite 361 f.

45) Prot. Seite 305.

Die Debatte beschränkte sich auf die Frage, welche Rechtsfolgen der Staatsgerichtshof aussprechen sollte. Die konsequente Lösung, auf dieses Rechtsinstitut ganz zu verzichten, wurde nicht erwogen. Hier wirkte noch der Einfluß der konstitutionellen Staatslehre nach, die den scharfen Unterschied zwischen politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit der Exekutive herausgearbeitet hatte. Preuß selbst hatte auf diesen Unterschied großen Wert gelegt und in anderem Zusammenhang betont[46], daß es nur wegen Rechts- und Verfassungsverletzungen zu einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof kommen sollte, nicht aber wegen einer Politik, die das Parlament mißbilligte. Dieser Unterschied sollte auch in der neuen Verfassung durch unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten deutlich werden. Doch ist angesichts der politischen Bedeutungslosigkeit der juristischen Ministerverantwortlichkeit die Ansicht unberechtigt, daß es sich hier um ein "klassisches Requisit"[47] eines demokratisch-parlamentarischen Staatswesens handele.[48]

---

46) Prot. Seite 364 f.

47) Beyerle DJZ 1921, 230; Zu rechtsdogmatischen Fragen der Auslegung Finger, Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler und Reichsminister AöRNF 9 (1926), 289. In diesem Aufsatz wird eine Abgrenzung des Artikels 59 zu Artikel 43 (Absetzung des Reichspräsidenten auf Antrag des Reichstages durch Volksabstimmung) und Artikel 54 (Rücktrittspflicht des Reichskanzlers und der Reichsminister wegen Vertrauensentziehung durch den Reichstag) vorgenommen. Der Artikel wurde in der Reichskanzlei mit Zustimmung zur Kenntnis genommen (Vermerk Wienstein, BA Koblenz R 43 I, 1244, Bl. 83).

48) Erst das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat aus der politischen Bedeutungslosigkeit der Ministeranklage die Konsequenz gezogen und nur noch ein Anklagerecht gegen den Bundespräsidenten vorgesehen, vgl. Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, vor allem Seite 159 ff.

Der Entwurf enthielt keine Regelungen über die Einzelheiten des Verfahrens und die Organisation des Staatsgerichtshofs. Beides sollte dem später zu erlassenden Reichsgesetz überlassen werden.

Für die Übergangszeit sollten die Befugnisse des Staatsgerichtshofs von einem sieben Mitglieder umfassenden Senat wahrgenommen werden, den das Reichsgericht aus seiner Mitte zu wählen hatte. Hiergegen wandten sich die sozialdemokratischen Abgeordneten Katzenstein und Quarck.Sie bezweifelten, daß bei der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs rechtliche und politische Fragen auseinandergehalten werden könnten.[48] Dementsprechend legte Katzenstein einen Entwurf vor[49], durch den das politische Element sichergestellt werden sollte. Nur drei Mitglieder des Senats waren danach vom Plenum des Reichsgerichts zu bestellen, die übrigen vier aber von der Nationalversammlung zu wählen. Preuß nahm gegen diesen Antrag Stellung und berief sich darauf, daß die Möglichkeit einer klaren Grenzziehung von Recht und Politik bestehe. Vor allem befürchtete er eine Präjudizierung der erst später zu lösenden Organisationsfragen.[50]

Die Auffassungen der Mitglieder des Ausschusses zu dieser Frage waren geteilt. Der Antrag Katzensteins wurde nur mit Stimmengleichheit von elf zu elf Stimmen abgelehnt.[50a]

---

48) Prot. Seite 365.

49) Drucksache Nr. 218.

50) Prot. Seite 364 f. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 106 sieht in der Auffassung von Preuß eine fatale Fehleinschätzung der Aufgabe des Staatsgerichtshofs und würdigt die Skepsis Katzensteins. Richtig daran ist, daß Preuß wohl kaum eine Vorstellung von dem später verwirklichten Umfang der Staatsgerichtsbarkeit und der damit verbundenen politischen Bedeutung besaß. An sich war Preuß in der Organisationsfrage durchaus offen. Auch er sah es als nicht sehr zweckmäßig an, die Aufgaben des Staatsgerichtshofs auch für die Zukunft beim Reichsgericht zu belassen, vgl. Prot. Seite 365.

50a) ebda.

Die sozialdemokratischen Mitglieder des Ausschusses erneuerten später diesen Antrag.[51] Katzenstein wiederholte seine schon früher vorgetragenen Gründe[52], betonte aber zusätzlich, daß man nicht beabsichtige, ein Instrument der Parteipolitik zu schaffen. Aus der hart formulierten Entgegnung von Delbrücks, daß aber nur in der Parteipolitik geschulte Leute als Richter in Frage kämen, wird deutlich, daß die Gegensätze bei der sonst sehr sachlichen Arbeit im Verfassungsausschuß stärker wurden. Der sozialdemokratische Antrag fand diesmal eine Mehrheit. Er wurde, nachdem sich auch Haußmann für ihn ausgesprochen hatte, angenommen.[52a]

Schließlich befaßte sich der Ausschuß zum Abschluß der Beratungen über den Abschnitt der Rechtspflege mit der Frage des richterlichen Prüfungsrechts. Dabei handelt es sich um ein Problem, das für die Stellung von Gesetzgebung und Rechtsprechung in einem Staat, der das Prinzip der Gewaltenteilung verwirklicht, von grundsätzlicher Bedeutung ist. Eine klare Abgrenzung der jeweiligen Tätigkeitsbereiche ist nur möglich, wenn die Frage des Umfangs des richterlichen Prüfungsrechts eindeutig geklärt ist. Dieses Problem hat der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung nicht gelöst und damit eine der am meisten umstritten gebliebenen verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen in der Zeit der Weimarer Republik provoziert.

Anlaß der Debatte war ein Antrag der Abgeordneten Ablaß, Beyerle und Sinzheimer. Man wollte den Staatsgerichtshof dazu berufen, auf Antrag von hundert Mitgliedern des Reichstages über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu entscheiden.[53] Dieser Antrag kann

---

51) Quarck und Gen., Drucksache Nr. 261 Ziff. 16.
52) Prot. Seite 482. 52a) Prot. S. 483.
53) Antrag Nr. 273 vom 3. Juni 1919.

nicht als Versuch gewertet werden, das richterliche Prüfungsrecht auf einen Fall der abstrakten Normenkontrolle auszudehnen. Aus einem im Verlauf der Debatte von Ablaß zusätzlich eingebrachten Eventualantrag wird deutlich, daß man das Ziel verfolgte, das von einzelnen Gerichten beanspruchte und von Teilen der Staatsrechtslehre befürwortete formelle Prüfungsrecht jedes einzelnen Gerichtes einzuschränken, indem die Entscheidung beim Staatsgerichtshof monopolisiert werden sollte. Der erste Satz des Eventualantrags lautete[54]:"Die Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze und Verordnungen ist dem richterlichen Prüfungsrecht entzogen". Dabei hielten es die Autoren für selbstverständlich, daß ein materielles Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen und Verordnungen am Maßstab der Reichsverfassung ohnehin nicht in Frage kam. Der Gegensatz von materiellem und formellen Prüfungsrecht ist aber in der Debatte nicht mit genügender Deutlichkeit herausgearbeitet worden. So wurde es späteren Interpreten leicht gemacht, sich immer wieder auf die Autorität des Verfassungsausschusses zu berufen.[55]

Ein Nachvollzug der Debatte an dieser Stelle erscheint nicht sinnvoll, da insoweit auf andere Darstellungen verwiesen werden kann.[56] Es sei aber auf einige charakteristische Merkmale hingewiesen.

Anhänger und Gegner des richterlichen Prüfungsrechts ließen sich nicht nach parteipolitischer Zugehörigkeit scheiden. So gehörten

---

54) Prot. Seite 483.

55) Vgl. hierzu schon die Bedenken von Hippels, Das richterliche Prüfungsrecht, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, 546 (552 bei Fn. 24), der sich gegen die Versuche wendet, die Frage des richterlichen Prüfungsrechts mit Argumenten aus der Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung zu entscheiden.

56) Vgl. Maurer, Das richterliche Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung, DÖV 1963, 683 ff.; Theisen, Verfassung und Richter, AöR NF 8 (1925), 257 ff.; zur Auffassung von Hugo Preuß: Portner aaO S. 164 f.

die Antragsteller Ablaß, Beyerle und Sinzheimer drei verschiedenen Parteien an. In der Debatte im Verfassungsausschuß vertraten die Sozialdemokraten Sinzheimer und Katzenstein gegensätzliche Meinungen.

Das Problem des richterlichen Prüfungsrechts wurde unter dem verfassungstheoretischen Aspekt der Gewaltenteilungsproblematik lediglich angeschnitten, aber nicht ausdiskutiert. Die sich angesichts der politischen und sozialen Bedingungen der Weimarer Republik später ergebende Brisanz des Problems tauchte in der Debatte nicht auf. Es stellt sich somit die Frage, ob der Verfassungsausschuß versagt hat, weil durch eine klare Regelung spätere Belastungen möglicherweise hätten vermieden werden können. Im historischen Rückblick mag ein solcher Vorwurf naheliegen, er würde jedoch an den politischen Realitäten, unter denen der Ausschuß zu arbeiten hatte, vorbeigehen. Man ging davon aus, daß man mit der Verfassung ein System verbindlicher Werte schaffen und manche theoretische Frage der weiteren Entwicklung überlassen könnte. Darin waren sich Anhänger und Gegner des Prüfungsrechts durchaus einig. Preuß sah im richterlichen Prüfungsrecht ein liberales Merkmal jeder Verfassung.[57] Aber auch ein Gegner des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts der ordentlichen Gerichte wie Sinzheimer[58] sah in einer starken Rolle des Richters durchaus ein positives Konstruktionsmerkmal der künftigen Ordnung, auch wenn er das Prüfungsrecht im Gegensatz zu Preuß auf den Staatsgerichtshof beschränken wollte. Er hielt dessen Einrichtung für

---

57) Prot. Seite 484.

58) Sinzheimers Position wird bei Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Seite 41, nicht ganz deutlich; Sinzheimer beschränkte seine negative Haltung auf das allgemeine richterliche Prüfungsrecht, nahm aber den Staatsgerichtshof aus.

die Verwirklichung eines großen demokratischen Ideals[59], das speziell in den USA segensreiche Wirkungen entfaltet habe. Er betonte, daß sich die Demokratie nicht dadurch auszeichne, daß in ihr die Herrschaft der Mehrheit wirksam werde, sondern daß sie auch die Minderheiten schütze und diesen Schutz unter die Rechtskontrolle unabhängiger Gerichte stelle. Darin kommt das Bekenntnis eines maßgeblichen sozialdemokratischen Verfassungspolitikers zu einer unverzichtbaren Wesensbedingung eines pluralistischen Staates und die Absage an jede Form eines Staatsabsolutismus[60] sinnfällig zum Ausdruck. Sinzheimers Haltung bezeichnet eindrucksvoll den sich in der Sozialdemokratie vollziehenden Meinungswandel. Hatte man noch im Erfurter Programm die Rechtsprechung grundsätzlich in die Hände von Richtern legen wollen, die vom Volk gewählt worden waren, so machte sich nun Sinzheimer zum Anwalt der richterlichen Unabhängigkeit, noch lange bevor dies im Görlitzer Programm der SPD verbindlich festgelegt wurde.[61] In den Tagen der Revolution hatte die Mehrheitssozialdemokratie alle revolutionär-sozialistischen Bestrebungen, die gesamte politische und gesellschaftliche Struktur im Sinne der russischen Oktoberrevolution umzukehren, zurückgedrängt. Dabei ging sie zum Zwecke der Umgestaltung der Machtverhältnisse ein System von Bündnissen und Kompromissen der neuen republikanischen Machtträger mit den Repräsentanten der alten

---

59) Prot. Seite 485.

60) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 21.

61) Vgl. Radbruch, Erläuterungen zum Görlitzer Programm, Seite 9. Er bezeichnete die Volkswahl der Richter als "Forderung oppositioneller Art, bedingt durch die Kampfstellung der Sozialdemokratie im vornovemberlichen Reich, hinfällig mit ihrer Beteiligung an Macht und Verantwortung im gegenwärtigen Gemeinwesen". Radbruch sah stattdessen nun gerade in der Volkswahl der Richter eine Gefahr, da die Tätigkeit des Richters wie keine andere von der Volksstimmung abhängig sei.

Staatsordnung ein. Der Übergang zur parlamentarischen Demokratie sollte vollzogen und zugleich dem Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung und der Abwehr radikaler Strömung entsprochen werden. Es entwickelte sich so ein pluralistisches System "gemäßigt sozialistischer und liberaler Observanz"[62].

Die Befürwortung einer starken unabhängigen Kraft zum Schutz von Minderheiten war eine natürliche Konsequenz dieser Haltung. Die wesentlichen Merkmale einer unabhängigen Rechtspflege - Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter sowie die Lebenslänglichkeit der Anstellung - wurden so auch für die Sozialdemokratie zu einem geschätzten Wert.[63]

Auf die Dauer vermochte aber der durch die Weimarer Verfassung sanktionierte Kompromiß den Antagonismus der unterschiedlichen Interessen - und Weltanschauungsgruppen nicht zu integrieren.[64] Die Übernahme des monarchischen Verwaltungsstaats, dessen Ideale nicht nur die Exekutivbeamten, sondern gerade auch die Richter verpflichtet blieben, wurde in zunehmendem Maße zu einer Belastung für die parlamentarische Republik[65].Radbruchs Hoffnung, daß auftretende Mißstände nur von vorübergehender Art sein würden, denen man durch eine entsprechende Personalpolitik begegnen könnte[66], erwies sich mehr und mehr als Illusion.

---

62) Vgl. Bracher aaO Seite 20.

63) Vgl. Radbruch aaO.

64) Vgl. Bracher aaO Seite 24.

65) Vgl. auch Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, Seite 339.

66) Radbruch verstand hierunter nicht "einseitige Parteipolitik" sondern wollte lediglich "mangelndes Verständnis für die zum mindesten geschichtliche Notwendigkeit des derzeitigen Gemeinwesens" ausschließen, vgl. Radbruch aaO.

Für den Ausschuß war die Tragweite des Problems des richterlichen Prüfungsrechts kaum erkennbar. Sie zeigte sich erst in dem Augenblick, als der parlamentarische Staat in zunehmendem Maße als bloßer Agent parteipolitischer und damit gruppenegoistischer Interessen kritisiert wurde, und man im richterlichen Prüfungsrecht ein Instrument erkannte mit dem man in gewissem Maße Vorstellungen einer traditionellen Staatsgesinnung auch gegenüber dem demokratischen Gesetzgeber durchsetzen konnte. Man kann aber dennoch das Ergebnis der Beratungen des Verfassungsausschusses nicht gerade als ein Meisterstück der Verfassungsgesetzgebung bezeichnen. Der Antrag Ablaß' wurde - nach dem Verlauf der Debatte etwas überraschend - mit elf zu elf Stimmen abgelehnt, obgleich sich die Möglichkeit einer Einigung zuvor abgezeichnet hatte.[67] Dies führte dazu, daß die Verfassung zu diesem wichtigen Punkt schwieg, während die - unter dem bestehenden Zeitdruck notwendigerweise - verwirrende Diskussion nach der Veröffentlichung der Protokolle Material für vielfältige Interpretationen bot[68].

Mit der Erörterung dieses Problems schloß der Verfassungsausschuß die Debatte über den Abschnitt Rechtspflege. Die Vorschriften über den Staatsgerichtshof waren gegenüber dem Entwurf, wie er vom Staatenausschuß vorgelegt worden war, kaum verändert worden. Sie sind später im wesentlichen in dieser Form auch Gesetz geworden. Daß sich mit Ausnahme der Frage des richterlichen Prüfungsrechts kaum wesentliche Debatten entwickelten, lag daran, daß in der Verfassung nur die Prinzipien der Staatsgerichtsbarkeit festgelegt, die Einzelheiten der Gestaltung aber

---

67) Beyerle, Prot. Seite 486.

68) Vgl. neben den kritischen Äußerungen von Hippels (s.o. S. 63 Fn. 55) auch Thoma, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, DJZ 1922, 729 und ders., Das richterliche Prüfungsrecht AöR 43 (1922), 267; ferner Wittmayer, Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Verfassung, ZöR VI (1927),497(510),der feststellt, daß die Weimarer Verfassung selbst sich hier "eine bemerkenswerte Blöße" gegeben habe.

dem späteren Reichsgesetz überlassen werden sollten. Ob diese Zurückhaltung weise war, ist zu bezweifeln, denn es erwies sich später, daß nicht nur die Frage des richterlichen Prüfungsrechts, sondern auch die bewußt offengelassene Problematik der Parteifähigkeit trotz ihrer scheinbar nur rechtstechnischen Bedeutung zu einem erheblichen Politikum werden sollten, das schließlich zu einer Belastungsprobe für die Staatsgerichtsbarkeit überhaupt werden sollte.

Der Entwurf wurde in der vorliegenden Form von der Nationalversammlung angenommen, ohne daß noch eine grundsätzliche Auseinandersetzung stattfand.

Als Kahl am 2. Juli 1919 die Beratungen über den ersten Abschnitt der Verfassung eröffnete[69], zählte er die Einrichtung des Staatsgerichtshofs und die damit geschaffene Möglichkeit, Streitigkeiten auch zwischen dem Reich und den Einzelstaaten auf gerichtlichem, also friedlichem Wege auszutragen, zu ihren Hauptverdiensten. Doch mußte Triepel sehr bald feststellen, daß diese neue Regelung auffallenderweise in den Betrachtungen über das Verfassungswerk von Weimar kaum gewürdigt wurde.[70]

II. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921

Der Plan, einen Staatsgerichtshof sehr bald zu errichten, wurde in der Öffentlichkeit durch eine Rede Scheidemanns in der Nationalversammlung am 27. März 1919 bekannt, in der er einen Gesetzentwurf über einen Staatsgerichtshof angekündigt hatte.[71] Dieses

---

69) Prot. Seite 1208.

70) Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Seite 3.

71) Im Reichskabinett wurde der Entwurf eines Gesetzes schon in der Sitzung vom 12.3.1919 von Landsberg vorgetragen, von einer Vorlegung an den Staatenausschuß war aber abgesehen worden, BA Koblenz R 43 I/1348, Bl. 39.

Gericht hatte mit dem in der Verfassung vorgesehenen Staatsgerichtshof wenig gemein. Anlaß waren Vorfälle bei einer Kundgebung, die am Sonntag zuvor in Berlin stattgefunden hatte. Dabei wurden dem anwesenden General Ludendorff Ovationen entgegengebracht und der neuen Reichsregierung die Schuld an der militärischen Niederlage im Weltkrieg angelastet. Diesem Vorwurf trat Scheidemann in der Nationalversammlung mit aller Schärfe entgegen.[72] Er verwies darauf, daß Ludendorff selbst nach seiner Rückkehr aus Schweden das Urteil eines Staatsgerichtshofs verlangt habe. Unter stürmischem Beifall der Mehrheit der Nationalversammlung rief der Reichskanzler aus: "Er soll ihn haben!". Scheidemann kündigte im Namen der Reichsregierung an, daß sie schnellstens einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen werde. Dieser solle dokumentieren, daß "das neue Deutschland für sich und für andere, für innere und äußere Gegensätze, nur das eine (kenne): Die Gesetze des Rechtes und nur des Rechtes".

Die Ankündigung Scheidemanns war der vorläufige Höhepunkt einer heftigen Auseinandersetzung zwischen ihm und Ludendorff. Bereits am 13.2. hatte er Ludendorff in der Nationalversammlung als "Hasadeur" bezeichnet[73]. Hieran schloß sich ein öffentlicher Briefwechsel an, in dem Ludendorff erklärte, daß er niemals die Kapitulation, "den Frieden um jeden Preis" gefordert habe. Vielmehr sei es die Reichsleitung gewesen, die gegen seinen Willen die Waffenstillstandsverhandlungen aufgenommen und abgeschlossen habe.[74]

---

72) Deutsche Allgemeine Zeitung, Nr. 147 vom 27.3.1919.

73) Prot. Seite 46.

74) Akten der Reichskanzlei, Kabinett Scheidemann, Februar bis Juli 1919, Seite 86, Dokument Nr. 20, Fn. 10 - nach einem Bericht des Berliner Tageblatts Nr. 113 vom 16.3.1919.

Die Reichsregierung hatte aber bereits vorher die Pläne zur Errichtung des Staatsgerichtshofs konkretisiert. Neben der Provokation Ludendorffs waren es vor allem außenpolitische Motive, die hierzu den Anstoß gegeben hatten.

Im November 1918 hatte der Rat der Volksbeauftragten den Ententemächten vorgeschlagen, eine internationale Kommission mit der Feststellung der Kriegsschuld zu beauftragen. Nachdem die Entente auf diesen Vorschlag nicht reagiert hatte, erneuerte die Regierung Anfang Januar 1919 ihren Vorschlag. Am 7.3.1919 erfolgte durch den britischen Gesandten in Bern eine Ablehnung mit der Begründung, daß die deutsche Alleinschuld am Weltkrieg längst "unzweifelhaft festgestellt" sei.[75] Daraufhin hielt es die Reichsregierung für geboten, nun ihrerseits einen Weg zu finden, vor aller Welt schonungslos auch das Versagen der deutschen Politik zu dokumentieren, um so den Beweis anzutreten, daß nun das andere, bessere Deutschland die politische Verantwortung übernommen habe. Nach einer eindrucksvollen, von großem Verantwortungsbewußtsein gekennzeichneten Diskussion kam das Kabinett am 12.3.1919 zu der Überzeugung, daß hierzu die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs zur Feststellung der Schuld am Kriege das geeignete Mittel war.[76]

Dem Kabinett lag ein Entwurf des Reichsjustizministeriums vor. Er sah vor, daß zur Klärung der Frage der Schuld am Weltkrieg und zur Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze des Völkerrechts bei Führung des Krieges ein Gerichtshof mit Sitz in Berlin errichtet werde (§ 1). Der Gerichtshof sollte einen Spruch darüber abzugeben haben, ob und welche Deutschen eine Mitschuld am Ausbruch des Krieges trifft und feststellen, "inwieweit die von den

---

75) Akten der Reichskanzlei aaO S. 40, Dok. Nr. 10a Fn. 15.
76) BA Koblenz R 43 I/1348, Bl. 57.

Regierungen der alliierten und assoziierten Mächte aufgestellten Behauptungen über deutsche Völkerrechtsverletzungen bei Führung des Weltkrieges gerechtfertigt sind und gegebenenfalls, wer die Schuld an diesen Verletzungen trägt". Gegenstand der Untersuchungen sollten die in Deutschland vorhandenen Beweismittel sein, aber auch solche, die dem Gericht von ausländischen Regierungen oder anderweitig zur Verfügung gestellt wurden. Hier schwang noch die Hoffnung mit, daß die Ententemächte sich doch noch entgegenkommend zeigen würden. Nachdem aber Brockdorff-Rantzau in der Kabinettssitzung vom 22. März [77] die endgültige Weigerung Englands mitgeteilt hatte, mußte man diese Hoffnung aufgeben.

Die Autoren des Entwurfs waren sich über die begrenzten Möglichkeiten des gerichtlichen Verfahrens durchaus im klaren. Vor allem erschien es zweifelhaft, den "welthistorischen Interessenkonflikt", der in der Mordtat von Sarajewo zum Ausbruch gekommen sei, auf das Verhalten einzelner Menschen zu reduzieren.[78] Diese Erkenntnis habe aber die öffentliche Meinung nicht hindern können, einzelne Persönlichkeiten für den Ausbruch des Krieges verantwortlich zu machen. Es sei aber nicht länger zumutbar, daß die Schuldfrage in dieser Form einseitig und unter parteipolitischer Leidenschaft behandelt werde. Es müsse ermöglicht werden, daß alles auf deutscher Seite zur Verfügung stehende Material ausgewertet würde. Dann könnte zwar kein endgültiges Urteil über die Schuld am Kriege gesprochen werden, doch zumindest wäre es möglich, daß über die Völkerrechtsverletzungen, die von deutscher Seite begangen wurden, die Wahrheit ans Licht komme.

Bei der Debatte im Kabinett äußerte nur Schiffer grundsätzliche Bedenken. Ihm schien mit der Einrichtung des Staatsgerichtshofs

---

77) Prot. BA Koblenz aaO Seite 219-221.
78) Begründung des Entwurfs BA Koblenz aaO Seite 59.

die Gefahr verbunden, daß das Ausland die für Deutschland nachteiligen Untersuchungen herausgreifen und sie propagandistisch verwerten würde. Die positive Wirkung gegenüber dem Ausland wurde aber auch von David und Erzberger eher skeptisch eingeschätzt. Während David vorschlug, lediglich eine Denkschrift vorzubereiten, hielt Erzberger den Staatsgerichtshof wegen des Verhaltens von Bethmann-Hollweg, Zimmermann, Falkenhayn und Ludendorff aus innenpolitischen Gründen für erforderlich. Dagegen sahen Graf Bernsdorff und im späteren Verlauf der Debatte auch Ebert den Zweck des Staatsgerichtshofs vor allem in den sich ergebenden taktischen Möglichkeiten bei den Verhandlungen in Paris. Bernsdorff befürchtete, daß sonst die Alliierten der deutschen Seite ein solches Verfahren aufzwingen würden. Ebert erwartete eine Stärkung der deutschen Position, wenn bereits vor Verhandlungsbeginn ein Verfahren gegen bestimmte Personen eingeleitet worden wäre. Zu einem engagierten Befürworter des Staatsgerichtshofs wurde auch Außenminister Simons, der spätere Präsident des Reichsgerichts und Vorsitzende des Staatsgerichtshofs. Er betonte die Notwendigkeit, daß zwischen den früheren und den jetzigen Leitern des deutschen Volkes offen ein Unterschied gemacht werde und hielt hierzu einen Weg für erforderlich, der die Aufmerksamkeit der gesamten europäischen Öffentlichkeit erregte.

Wie unbefriedigend eine einseitige deutsche Regelung aber von der Reichsregierung empfunden wurde, zeigt die etwa gleichzeitig verfaßte Antwortnote auf die Ablehnung der internationalen Kommission durch die britische Regierung, die vom deutschen Gesandten in Bern am 25.3.1919 der schweizerischen Regierung übergeben wurde und die folgenden Wortlaut hatte:[79]

---

79) Akten der Reichskanzlei aaO Seite 99 Fn. 16; veröffentlicht im Vorwärts Nr. 157 vom 26.3.1919.

"In Beantwortung des Schreibens vom 7.3. bittet die deutsche Gesandtschaft das schweizerische politische Departement, durch Vermittlung der schweizerischen Gesandtschaft in London der britischen Regierung zur Kenntnis zu bringen, daß die deutsche Regierung gegen die in den Schreiben der britischen Regierung wiedergegebene Auffassung der Alliierten nachdrücklich Verwahrung einlegt. Wenn in diesen Schreiben erklärt wird, der deutsche Vorschlag auf Einsetzung einer neutralen Kommission zur Prüfung der Frage der Schuld am Kriege bedürfe keiner Antwort, weil die Verantwortlichkeit Deutschlands für den Krieg längst unzweifelhaft festgestellt sei, so maßen sich die Alliierten an, Ankläger und Richter zugleich zu sein, und zwar in einer Sache, in der sie zum Teil gleichfalls der Schuld geziehen werden. Deutschland kann einen Urteilsspruch in dieser Frage nur anerkennen, wenn er von einer Stelle ausgeht, der das gesamte Aktenmaterial beider Parteien zur Verfügung steht, und die in der Lage ist, die nötigen Beweise durch Urkunden und Zeugen in voller Öffentlichkeit zu erheben."

Zu einem abschließenden Beschluß gelangte das Kabinett noch nicht. Preuß hatte zum Schluß der Sitzung starke Bedenken geäußert, ob man nicht mit einem derartigen Staatsgerichtshof an die Grenze der Möglichkeiten eines justizförmigen Verfahrens stoße. Seine Gedanken fanden Widerhall in einem zweiten Gesetzentwurf, der in seinem Ministerium ausgearbeitet und dem Kabinett am 6.4.1919 übersandt wurde.

Während die Meinungsbildung der Regierung noch im Gange war, befaßte sich auch die Nationalversammlung, veranlaßt durch die Ankündigung Scheidemanns, mit dem Staatsgerichtshof.

Von Posadowsky-Wehner griff den Ministerpräsidenten mit scharfen Worten an und bezichtigte ihn gar des Landesverrats. Die Regierung sei angeklagt, daß sie das deutsche Volk zerfallen und seine militärische und wirtschaftliche Kraft durch die Revolution zer-

fetzen lasse.[80] Von Posadowsky-Wehners Angriff beruhte bereits auf jener, später so populär gewordenen Legende vom Dolchstoß, mit der die Legitimität der Revolution und damit die Grundlage der neuen Staatsordnung in Frage gestellt wurde. Zugleich aber trug er ein verfassungsrechtliches Argument vor, das, wie noch zu zeigen sein wird, das spätere Schicksal des Entwurfs nachhaltig beeinflussen sollte, weil es sich bei allen Bemühungen der Regierung als unüberwindbares Hindernis erwies.

In allen Verfassungsordnungen, die sich auf eine demokratische Tradition berufen, ist das Verbot, Strafgesetze mit rückwirkender Kraft zu erlassen, ein oberster und unumstößlicher Grundsatz. Wie immer man die Rechtsfolgen, die dieser Staatsgerichtshof auszusprechen hatte, auch konstruieren wollte, ihre rechtliche Qualifikation als Strafe war nicht zu umgehen. Der Regierung konnte so in wirksamer Weise entgegengehalten werden, sie sei im Begriffe, in elementarster Weise gegen rechtsstaatliche Grundsätze zu verstoßen.[81]

Dieser Vorgang ist charakteristisch für den Verlauf der deutschen Revolution. Während fast alle Revolutionen versuchen, den Sieg des neuen Regimes durch ein justizförmiges Verfahren vor einem politischen Sondergericht zu dokumentieren[82], waren die neuen Machthaber in Deutschland um eine Versöhnung mit den alten

---

80) Prot. Seite 839.

81) Diese verfassungsrechtliche Problematik ist von Triepel, Der Entwurf eines Reichsgesetzes über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs, DJZ 1919, 366 und ausführlich in der Monografie von Erich Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, passim, untersucht worden.

Kritisch zu den Bestrebungen der Reichsregierung auch Kleinfeller, Betrachtungen über die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs, in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie XIV (1920/21), 28 (besonders 30 - 34).

82) Vgl. Kirchheimer, Politische Justiz, Seite 447.

Kräften bemüht.[83] Erst der unerhörte Angriff Ludendorffs, mit dem er die Legitimität der neuen Ordnung in Frage stellte, und notwendige taktische außenpolitische Erwägungen veranlaßten die Regierung, auf jenes klassische Merkmal jeder Revolution zurückzugreifen. Bis zur Jahresmitte sollte sich aber erweisen, daß man nicht in der Lage war, an dieser Konzeption festzuhalten. Schon Ende März 1919, noch ehe die verfassungsrechtliche Problematik aufgerollt wurde, waren die psychologischen Voraussetzungen für die Pläne der Reichsregierung ungünstig. Die Reaktionen in der Nationalversammlung waren überwiegend negativ, wenn auch die Schärfe des Angriffs von Posadowsky-Wehners ein Einzelfall blieb.[84]

Die Reichsregierung suchte nun nach Wegen, den Entwurf vom Makel eines Verstoßes gegen rechtsstaatliche Grundsätze zu befreien. Preuß legte dem Kabinett am 6. April den erwähnten zweiten Gesetzentwurf vor, dessen Begründung deutlich defensive Züge aufwies. Er unterschied sich vom ersten Entwurf vor allem dadurch, daß mit der Untersuchung der Kriegsschuldfrage ein von der Nationalversammlung einzusetzender Untersuchungsausschuß beauftragt werden sollte (§ 1). Falls dieser Ausschuß das Verschulden einer Person feststellte, sollte das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof eröffnet werden (§ 2). Der Spruch des Staatsgerichtshof sollte auf die Feststellung beschränkt bleiben, ob den zur Verantwortung

---

83) Bötticher aaO Seite 35 ff.hält es der Novemberrevolution zugute, daß sie zunächst auf die Errichtung von Sondergerichten verzichtet habe, wertet aber die späteren Pläne zur Errichtung eines Staatsgerichtshof als Mißbrauch der "geheiligten Formen des Rechts und des Richtertums".

84) So wies der Abg. Pachinke (DDP), Prot. Seite 841, dessen Angriffe ausdrücklich zurück. Bedenken äußerte später auch von Payer, Prot. Seite 936.

85) BA Koblenz R 43 I/1244, Bl. 10-14.

Gezogenen ein Verschulden treffe, ob ein solches Verschulden nicht erwiesen sei oder ob die Nichtschuld erwiesen sei. Als einzige Rechtsfolge sollte er die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und zur Wählbarkeit in öffentliche Körperschaften aussprechen können (§ 14). Man glaubte, die in der Nationalversammlung und der Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfe dadurch entkräften zu können, daß man die Rechtsfolgen nicht als Strafen, sondern als eine Art von Disziplinarmaßnahmen bezeichnete.[86]

Simons und Joel äußerten aber schon in der Kabinettssitzung vom 8.4.[87] Bedenken, daß auch diese Einschränkungen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ausreichen würden. Sie beantragten daher, sämtliche Sanktionen zu streichen. Damit wäre die Aufgabe des Gerichtshofs auf die bloße Feststellung eines Verschuldens beschränkt geblieben, die Angeschuldigten hätte somit lediglich ein moralischer Vorwurf treffen können. Für diese Aufgabe hätte man aber keinen Gerichtshof benötigt. Jetzt war es Preuß, der die Regelung des Entwurfs verteidigte. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil gerade er immer wieder auf die begrenzten Möglichkeiten eines justizförmigen Verfahrens hingewiesen hatte. Er hielt es aber für unerläßlich zu verhindern, daß Personen, deren Schuld festgestellt worden war, in den Reichstag gewählt werden könnten. Sonst würde man die Einrichtung des Staatsgerichtshofs von vornherein ad absurdum führen.[88]

Das Kabinett nahm den Entwurf, nachdem er in einigen technischen Fragen noch einmal überarbeitet worden war, am 10. April an und beschloß die Überweisung an den Staatenausschuß.

---

86) Begründung Seite 6.

87) Prot. Seite 5, BA Koblenz R 43 I/1348, Bl. 403.

88) Nach Wolfgang Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890 - 1920, hielt auch Max Weber den Staatsgerichtshof für "reinste Farce" (Seite 316 f.).

Der Entwurf wurde als Drucksache Nr. 62 am 11. April 1919 dem Staatenausschuß übersandt. [89] Nachdem den Einzelstaaten Gelegenheit zur Meinungsbildung gegeben worden war, wurde der Entwurf am 5. Juni 1919 beraten.[90] Es hatte sich bereits vorher abgezeichnet, daß der Entwurf von den deutschen Einzelstaaten dem Grunde nach gebilligt werden würde. Doch hatten sich Anfang Mai die Bedenken vermehrt. Der Aufsatz des angesehenen Berliner Staatsrechtslehrers Triepel hatte die rechtsstaatlichen Bedenken deutlich gemacht, obwohl der Autor kein Hehl daraus gemacht hatte, daß ihn auch politische Motive zu seinem negativen Urteil bewogen hatten. Hinzu traten Bedenken, ob der Entwurf es ermöglichte, den eventuell anzuklagenden Personenkreis genügend einzugrenzen. Der badische Minister des Auswärtigen, Dietrich, der sich bereits Ende April gegen den Entwurf ausgesprochen hatte[91], befürchtete in einem verschlüsselten Telegramm vom 3. Mai, daß nicht nur Hindenburg und Max von Baden, sondern auch Stresemann und möglicherweise sogar Journalisten damit rechnen müßten, vor den Staatsgerichtshof zu kommen. Diese Unsicherheit hatte sich nach Meinung Dietrichs

---

89) Die Schriftleitung der Deutschen Juristenzeitung schrieb am 1. Mai 1919 in einer redaktionellen Anmerkung zu dem Aufsatz von Triepel, daß bei Redaktionsschluß des Heftes am 28. April ein Entwurf noch nicht amtlich veröffentlicht worden wäre. Die Deutsche Allgemeine Zeitung hatte in ihrer Ausgabe vom 11. April den Entwurf mit der Bemerkung veröffentlicht, er sei der Nationalversammlung zugegangen. Die Schriftleitung der DJZ konnte für diese Unstimmigkeit keine Erklärung geben. Erich Kaufmann aaO Seite 13 übernahm später diese Darstellung. Die Erklärung liegt darin, daß die Deutsche Allgemeine Zeitung offensichtlich die Nationalversammlung mit dem Staatenausschuß verwechselt hatte.

90) Bericht des bayerischen stellvertretenden Bevollmächtigten zum Staatenausschuß, Ministerialdirektor von Nüßlein, an das bayerische Staatsministerium des Äußeren vom 5. Juni 1919, HStA München Abt. I MJu 11914.

91) Telegramm vom 30.4.1919, BadGenLA 233/25603.

auch in der Nationalversammlung verbreitet. Obwohl bei den meisten Regierungen Bedenken dieser Art vorhanden waren, überwog insgesamt doch die Zustimmung zu dem Entwurf. Auch die Reichsregierung selbst gab zu, daß ihr die möglichen Einwände gegen den Entwurf bekannt seien. Preuß hatte am 21. Mai dem Kabinett die bestehenden Bedenken vorgetragen[92] und um das Einverständnis der Regierung gebeten, die Einrichtung des Staatsgerichtshofs notfalls hinauszuschieben und zunächst nur einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Das Kabinett wollte den Entwurf jedoch möglichst unverändert belassen, es wurde allenfalls eine Streichung der Vorschriften über den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erwogen. Die Regierung wurde in dieser Haltung entscheidend durch folgendes Telegramm Graf Brockdorff-Rantzaus aus Versailles vom 3. Juni 1919[93] bestärkt:

> "Für Ministerpräsident Scheidemann.
>
> Bei gestriger Besprechung über Schuldfrage sind Kolonialminister Bell und hiesige Delegierte mit mir einig geworden, daß schleunigste Einbringung der Gesetzesvorlage über Staatsgerichtshof bei der Nationalversammlung erforderlich. Bedenken innerhalb Staatenausschusses wegen Tragweite einzelner Stimmen sollten gegenüber entscheidender Außenpolitik bedeutend zurückgestellt werden, zumal sie innerhalb der Nationalversammlung hinreichend geltend gemacht werden können. Für richtige Stellungnahme öffentlicher Meinung ist unbedingt erforderlich, daß ..... zur rücksichtslosen Behandlung Schuldfrage im Augenblick gewalttätigen Ultimatums feindlicher Regierungen unzweideutig dargetan wird. Ultimatum ist noch vor Ende der Woche zu erwarten. Vorlage darf daher keinen Tag verzögert werden.
>
> Rantzau".

Die Beratungen im Staatenausschuß standen ganz unter dem Eindruck dieser außenpolitischen Entwicklung. Es überwog die Ansicht, daß man den Entwurf aus außenpolitischen Gründen nicht wegen der Be-

---

92) Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Reichsministeriums vom 21. Mai 1919, BA Koblenz R 43 I/1244, Bl. 19.

93) aaO Bl. 20.

denken hinsichtlich des Grundsatzes "nulla poena sine lege" scheitern lassen könne.[94] Allerdings entschloß man sich auf Drängen der preußischen Regierung dazu, die in § 12 Absatz 2 des Entwurfs vorgesehenen Rechtsfolgen zu streichen.[95] Damit wurde schließlich doch - wie Preuß zuvor selbst ausgeführt hatte - der Gedanke des Staatsgerichtshofs ad absurdum geführt. Gegen den Entwurf sprach sich schließlich nur der württembergische Vertreter aus.[96]

Preuß berichtete dem Kabinett am 6. Juni über die Annahme des Entwurfs im Staatenausschuß. Die Regierung akzeptierte die vorgeschlagenen Änderungen und beschloß eine beschleunigte Einbringung bei der Nationalversammlung.[97]

---

94) Dies ist schon deshalb bemerkenswert, weil zur gleichen Zeit in der Nationalversammlung der Abschnitt über die Grundrechte beraten wurde.

Der badische Bevollmächtigte teilte in seinem Bericht vom 5. Juni seiner Regierung mit, daß trotz aller Einwände das Drängen Brockdorff-Rantzaus für die Annahme bestimmend gewesen sei, BadGenLA. 233/25603.

95) Die preußische Regierung hatte in der Sitzung des Staatsministeriums vom 4. Juni 1919 beschlossen, dem Entwurf zuzustimmen, aber auch festgelegt, daß der preußische Vertreter gegen die Strafbestimmungen votieren sollte (Preuß. GehStA Rep. 90/302, Bl. 235).

Es ist aber kein Anhaltspunkt dafür vorhanden, daß Preußen entschlossen war, den Entwurf scheitern zu lassen, wenn diese Bestimmungen nicht gestrichen worden wären. Es ist also durchaus möglich, daß auch der Reichsregierung daran gelegen war, die rechtsstaatlichen Bedenken gegen den Entwurf vollständig auszuräumen.

96) Vgl. Bericht von Nüßleins,s.o. Seite 77 Fn. 90.

97) Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Reichsministeriums vom 6. Juni 1919, BA Koblenz R 43 I/1244, Bl. 24.

Dies geschah noch am gleichen Tag. Der Nationalversammlung wurde der Gesetzentwurf mit erneut veränderter Begründung vorgelegt[98]. Am negativen verfassungsrechtlichen Urteil hatte sich aber trotz aller Bemühungen während der Beratungen im Staatenausschuß nichts geändert. So nannte Erich Kaufmann in seiner schon erwähnten Schrift den ersten Entwurf des Reichsjustizministeriums den "ehrlichsten", während in der jetzigen Form der strafgerichtliche Charakter des Staatsgerichtshofs bloß verschleiert werde. Denn es herrsche Einigkeit darüber, daß das Wesen der öffentlichen Strafe in einer "Beeinträchtigung des Schuldigen in Bezug auf seine ihm mit allen Rechtsgenossen gemeinsamen Rechtsgüter" bestehe[99].

Es erwies sich bald, daß es um die Sache des Staatsgerichtshofs schlecht stand. Die erste Lesung des Entwurfs in der Nationalversammlung fand am 28. Juli 1919 statt. Innenminister David begründete den Entwurf.[100]

Erich Kaufmann [101] bemängelt in seiner Darstellung der Entstehungsgeschichte, daß der Entwurf der Nationalversammlung ohne jedes einführende Wort der Reichsregierung vorgelegt worden sei. Er wollte einen Nachweis für ihre "innere Unsicherheit und Unbehaglichkeit" führen. Dabei scheint Kaufmann aber nicht berücksichtigt zu haben, daß David die Begründung schon einen Tag vor der Debatte in der Nationalversammlung[102] geliefert hatte.

David hatte außerdem vor Einbringung des Entwurfs schon mit den politischen Parteien Kontakte aufgenommen und dabei festgestellt,

---

98) Drucksache Nr. 355.
99) Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof,Seite 35.
100) Prot. Seite 1997.
101) aaO Seite 14.
102) Prot. Seite 2039 f.

daß wenig Neigung vorhanden war, den Entwurf durchzubringen. Das Kabinett beschloß trotzdem, an seinen Plänen festzuhalten.[103] Bei der Begründung des Entwurfs betonte David den Wunsch der Regierung nach einer schnellen Verabschiedung des Gesetzes, den er mit den bekannten außenpolitischen Erwägungen begründete. Zugleich bezweifelte er stark, daß ein Aufklärungsausschuß von Historikern und publizistisch geschulten Juristen, wie er von den Abgeordneten Heinze und Genossen (DVP)[104] beantragt worden war, die notwendige Objektivität aufbringen könnte. Die Debatte, in deren Mittelpunkt eine Auseinandersetzung zwischen Erzberger und dem DNVP-Abgeordneten Warmuth stand, endete mit der Überweisung des Entwurfs an den Verfassungsausschuß.[105]

Haußmann rief den Ausschuß am 1. August zusammen[106].Sinzheimer (SPD) und Warmuth wurden zu Berichterstattern ernannt.

Sinzheimer stellte in seinem Votum, das am 11. August 1919 vorlag[107], den Gedanken eines Untersuchungsausschusses gegenüber dem Staatsgerichtshof in den Vordergrund, wollte aber dennoch diese Institu-

---

103) Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Reichsministeriums vom 18. Juli 1919, BA Koblenz R 43 I/1244, Bl. 26.

104) Drucksache Nr. 671, abgedruckt bei Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof, Seite 8 f.: "Die Reichsregierung zur beschleunigten Vorlage eines Gesetzentwurfs aufzufordern, durch den ein aus einigen keinem Parlament angehörigen namhaften Historikern und publizistisch geschulten Juristen zusammengesetzter Ausschuß zur Aufklärung der die Entstehung, Führung und Beendigung des Krieges betreffenden Vorgänge mit dem Auftrage berufen wird, das gesamte amtliche Urkundenmaterial nach objektiv wissenschaftlicher Methode zu ordnen, alle sachdienlichen Erhebungen durch eidliche Zeugenvernehmungen und Akteneinsicht zu pflegen, sowie freiwillig angebotene Erklärungen protokollarisch entgegenzunehmen, endlich seine Feststellungen unter Autorität der Reichsregierung alsbald der Öffentlichkeit zu übergeben."

105) Prot. Seite 2066.

106) Schreiben an David, Nachlaß Haußmann, HStA Stuttgart, Q 1/2 (I 47), 42.

107) Drucksache Nr. 380.

tion im wesentlichen unverändert beibehalten. Er billigte den Grundsatz, daß der Staatsgerichtshof keine Strafe aussprechen, sondern nur eine Schuld feststellen sollte.[108] Die bloße Feststellung der Schuld sei aber noch keine Strafe[109]. Selbst der deutschnationale Mitberichterstatter Warmuth mußte zugeben, daß man die Tätigkeit des Staatsgerichtshofs in dieser Form kaum noch als Strafgerichtsbarkeit im herkömmlichen Sinne bezeichnen konnte[110], stellte aber die moralische Schwere des Schuldspruchs einer Strafe gleich, um dann dem Entwurf zu bescheinigen, daß er dem modernen deutschen Rechtsempfinden widerspreche. In erster Linie begründete er aber sein negatives Urteil mit den nach seiner Meinung schädlichen politischen Konsequenzen. Über die Meinungsbildung der Ausschußmitglieder bis zur Besprechung der Vorlage am 16. August ist nichts mehr feststellbar.

Zu diesem Zeitpunkt stand der Ausschuß aber vor einer veränderten Situation. Inzwischen war die neue Reichsverfassung in Kraft getreten. Hierdurch ergab sich die Notwendigkeit, den Regierungsentwurf auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen. In Artikel 34 der Reichsverfassung war die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen und in Artikel 108 die Einrichtung des Staatsgerichtshofs vorgesehen. Der Ausschuß stand nun vor dem Problem, daß der in der Verfassung vorgesehene Staatsgerichtshof und der Staatsgerichtshof betreffend die Feststellung der Schuld am Kriege zwei völlig unterschiedliche Einrichtungen waren.[111]

---

108) Votum Seite 3.
109) aaO Seite 4.
110) aaO Seite 7.
111) Erich Kaufmann aaO Seite 14.

Die Schwierigkeiten, die sich daraus ergaben, daß dieser Staatsgerichtshof nicht auf der Grundlage des Artikels 108 der Reichsverfassung errichtet werden konnte, schienen zunächst unlösbar zu sein. Man war aber der Auffassung, daß sofort etwas geschehen müsse.

Nachdem der Ausschuß die Berichte von Sinzheimer und Warmuth entgegengenommen hatte, schlug Haußmann vor, in die Generaldebatte einzutreten. Er stellte als erster die Erwägung an, ob nicht jetzt nach dem Inkrafttreten der Verfassung ein ordentlicher Staatsgerichtshof gemäß Artikel 108 geschaffen und ein organischer Zusammenhang mit dem Untersuchungsausschuß hergestellt werden müßte. Im Ausschuß wurden Zweifel laut, ob es gelingen würde, den gesamten Stoff bis zu den Ferien zum Abschluß zu bringen. Sinzheimer verlangte aber mit Nachdruck, daß man sich nicht dem Vorwurf der Verschleppung aussetzen dürfte. Deshalb müßte der Untersuchungsausschuß mit Vorrang behandelt werden, während der Staatsgerichtshof zurückstehen könnte. Die vorrangige Behandlung des Untersuchungsausschusses erklärt sich somit aus pragmatischen Gründen, es kann kaum davon die Rede sein, daß die Vorlage der Reichsregierung einer vernichtenden Kritik ausgesetzt war. Vielmehr waren es allein die durch das Inkrafttreten der Reichsverfassung geschaffene neue Lage und der Zeitdruck, unter dem der Verfassungsausschuß arbeiten mußte, die dazu führten, daß der Gedanke des Staatsgerichtshofs völlig in den Hintergrund trat.[112]

Haußmann selbst kündigte an, daß er sich mit der Reichsregierung

---

112) Vgl. zum Ganzen Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 16.8.1919, Nachlaß Haußmann, HStA Stuttgart.

Eine knappere Schilderung des Verlaufs der Sitzung enthält auch der Bericht des bayerischen Bevollmächtigten an das Staatsministerium des Äußeren vom 16. August 1919, HStA München,Abt. I MJu 11914.

über das nun einzuschlagende Verfahren ins Benehmen setzen würde[113]. Dabei sollte erörtert werden, ob der Ausschuß die Reichsregierung zur Ausarbeitung eines neuen Gesetzentwurfs über die Errichtung des Staatsgerichtshofs auffordern sollte oder ob es richtiger wäre, den vorliegenden Entwurf in Verbindung mit dem Ausschuß umzuarbeiten. Der Ausschuß beauftragte schließlich einen Unterausschuß mit der Ausarbeitung des der Nationalversammlung zu unterbreitenden Antrags. Der Unterausschuß legte seinen Vorschlag zwei Tage später vor. Es sollte beantragt werden, daß der Verfassungsausschuß "in Verbindung mit der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung eines (außerordentlichen) Staatsgerichtshofs alsbald die Errichtung eines ordentlichen Staatsgerichtshofs gemäß Artikel 108 der Verfassung "beraten würde.[114] Diese Frage wurde dann aber zurückgestellt.

Aus dem mündlichen Bericht des achten Ausschusses geht hervor, daß er seinen Antrag auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschränkte.[115] Die Aufforderung zur Ausarbeitung eines Gesetzes über den Staatsgerichtshof war fallengelassen worden. Der Ausschuß beauftragte nunmehr den Unterausschuß mit der Ausarbeitung eines eigenen Gesetzentwurfs.[116] Die Reichsregierung hatte zunächst auf die Vorschläge des Verfassungsausschusses negativ reagiert und wollte auf der Durchberatung des von ihr vorgelegten Gesetzentwurfs bestehen. [117] Hierauf verzichtete sie aber dann unter dem Eindruck der Gespräche mit Haußmann.

---

113) Es handelte sich also nicht um eine "offensichtliche Desavouierung"der Reichsregierung (so aber Erich Kaufmann aaO S. 15).

114) Vertrauliche Drucksache Nr. 381 vom 16. August 1919,HStA Stuttgart.

115) Drucksache Nr. 946 vom 18. August 1919.

116) Vgl. Kreuzzeitung vom 19. August 1919.

117) Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Reichsministeriums vom 16. August 1919, BA Koblenz R 43 I/1244, Bl. 31.

Die Einrichtung des Untersuchungsausschusses wurde von der Nationalversammlung in der Sitzung vom 20. August 1919 - also kurz vor Abschluß ihrer Arbeiten - beschlossen.[118] Der Verfassungsausschuß nahm seine Beratungen nach den Ferien am 3. Oktober 1919 in Berlin wieder auf.[119] Die erste Sitzung in der Sache des Staatsgerichtshofs fand am 10. Oktober statt. Dem Ausschuß lagen jetzt vier verschiedene Entwürfe vor, eine vom Ausschußvorsitzenden Haußmann vorbereitete "Skizze eines Gesetzentwurfs wegen Errichtung eines ordentlichen Staatsgerichtshofs"[120], ein vom Berichterstatter Sinzheimer eingereichter Entwurf[121], ein sogenannter "Vorentwurf der Referenten des Reichsministeriums des Innern und der Jusitz, betreffend das Gesetz über den Staatsgerichtshof"[122] sowie ein eigener Entwurf der Ausschußmitglieder Graf zu Dohna und Kahl.[123] Alle Entwürfe bemühten sich um eine Lösung des Problems der Verbindung von ordentlichem und außerordentlichem Staatsgerichtshof.[124]

Zunächst kam es aber nicht zu einer Debatte über den sachlichen Inhalt der Entwürfe. Vielmehr wurden vom bayerischen Gesandten von Preger Bedenken gegen das vom Ausschuß gewählte Verfahren

---

118) Prot. Seite 2708. Vgl. zum Ganzen auch Kahl, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, DJZ 1920, 1 ff.

Anzumerken ist, daß Erich Kaufmann aaO Seite 17 - 32, auch die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses für verfassungswidrig hält.

119) Kahl aaO Seite 5.

120) Drucksache Nr. 384.

121) Drucksache Nr. 382.

122) Drucksache Nr. 383. Erich Kaufmann aaO Seite 16 bezeichnete diesen Entwurf als"von niemandem verantwortete amtliche Privatarbeit".

123) Drucksache Nr. 385.

124) Vgl. dazu die Kritik Erich Kaufmanns aaO Seite 47 ff., die den Gesichtspunkt des Ausnahmegerichts hervorhebt.

vorgetragen[125]. Haußmann hatte vorgeschlagen, nicht mehr den alten Entwurf Nr. 355, sondern die neuen Vorschläge zu beraten. Dieses Verfahren mußte aber die Interessen der Länder berühren, da es auf diese Weise nicht zu einer Einschaltung des Reichsrats kam. Dieser besaß zwar nach Artikel 74 WRV ein Einspruchsrecht gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze, jedoch bestand eine effektive Mitwirkungsmöglichkeit nur dann, wenn er bereits vor den Verhandlungen des Reichstags eingeschaltet wurde. Dies war aber nur dann gewährleistet, wenn das normale Gesetzgebungsverfahren, nämlich auf Initiative der Reichsregierung, eingehalten wurde.

Der Gesetzentwurf über die Errichtung des Staatsgerichtshofs berührte die Interessen der Länder natürlich in starkem Maße, da ja die wesentliche Aufgabe des Gerichts auf dem Gebiet der föderalen Streitigkeiten liegen sollte. Die Länder mußten sich daher übergangen fühlen, wenn ihnen nun entgegengehalten wurde, die Ländervertretung sei bereits zum Entwurf Nr. 355 gehört worden. Denn das nun vorgesehene Gesetz regelte etwas vollkommen anderes. Von Preger beantragte auf der Grundlage dieser Erwägungen, die Verhandlungen auszusetzen und die Regierung zu ersuchen, so rasch wie möglich einen Gesetzentwurf auf dem in Artikel 69 WRV vorgesehenen Weg einzubringen. Der preußische Vertreter Nobis schloß sich diesem Antrag an. Überraschend teilten dann auch der neue Reichsinnenminister Koch und einzelne Mitglieder des Ausschusses die bayerischen Bedenken. Nach der Darstellung von Pregers befürworteten nur die Sozialdemokraten, vor allem Quarck und Sinzheimer das vom Verfassungsausschuß gewählte Verfahren. Man beschloß lediglich, die Verhandlungen zunächst auszusetzen.

Innenminister Koch berichtete dem Kabinett noch am gleichen Tage über den Verlauf der Ausschußberatungen. Man beschloß, daß die

---

125) Bericht von Pregers vom 10.10.1919, HStA München, MF 66835 und MJu 11914.

Verhandlungen im Ausschuß trotz der vorhandenen Schwierigkeiten weitergeführt werden sollten.[126] In der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 13. Oktober wiederholte Koch zwar seine Bedenken, erklärte aber, daß er keinen formellen Widerspruch einlegen wollte, weil sein Vorgänger dem Verfahren zugestimmt hatte. Darauf stellte Haußmann ausdrücklich im Namen aller Parteien fest, daß nur außergewöhnliche Umstände zu diesem Weg geführt hätten. Um der Reichsregierung und den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sollten die Beratungen um einige Tage verschoben werden. Der Vorschlag wurde einstimmig angenommen.[127]

Die grundsätzlichen Bedenken der Reichsregierung und der Ländervertreter waren damit weggefallen. Um das Verfahren aber nicht noch weiter zu erschweren, waren sie zur Kooperation bereit, da man von einer Aussetzung der Verhandlungen bis zur Einbringung eines Gesetzentwurfs über den ordentlichen Staatsgerichtshof unerwünschte politische Wirkungen befürchtete. Man wollte aber eine Klarstellung, daß kein Präjudiz für das künftige Gesetzgebungsverfahren geschaffen werde.

Der Ausschuß begann in der folgenden Woche mit der sachlichen Beratung auf der Grundlage der vorliegenden Entwürfe. Es erwies sich aber bald, daß bei den vorhandenen grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten keine Aussicht auf eine Einigung bestand. Die Verhandlungen wurden schon am 25. Oktober vorläufig abgebrochen.[128]

---

126) Auszug aus der Sitzung des Reichsministeriums vom 10.10.1919, BA Koblenz R 43 I/ 1244.

127) Zum Ganzen: Bericht von Pregers vom 13.10.1919, HStA aaO. Kahl, Mitglied des Ausschusses, ließ diese Vorgänge bei seiner Kritik des Gesetzgebungsverfahrens in dem Aufsatz Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, DJZ 1920, 1 (4), unberücksichtigt. Offensichtlich war Kahl daran gelegen, die Reichsregierung in einem ungünstigen Licht erscheinen zu lassen, denn er erwähnte die Tatsache, daß das eingeschlagene Verfahren in erster Linie vom Ausschußvorsitzenden Haußmann vorgeschlagen worden war, mit keinem Wort.

128) Kahl aaO Sp. 5.

Bis Anfang Februar 1920 ist der Ausschuß in dieser Angelegenheit nicht wieder tätig geworden. Ein Schreiben Kochs an Haußmann vom 5. Februar 1920[129] brachte die Dinge dann wieder ins Rollen. Koch teilte den dringenden Wunsch der Regierung mit, daß die Einrichtung eines ordentlichen Staatsgerichtshofs vorbereitet werde, da bereits zahlreiche Meinungsverschiedenheiten über Verfassungsbestimmungen - namentlich wegen der Übernahme von Post, Telegraphen, Eisenbahnen und Wasserstraßen durch das Reich - aufgetreten seien, die der Entscheidung des Staatsgerichtshofs unterbreitet werden müßten. Dieses Schreiben bedeutete zugleich aber auch das stille Ende des einst so umkämpften politischen Staatsgerichtshofs betreffend die Feststellung der Schuld am Kriege. Koch verwies darauf, daß sich unter dem Eindruck der Arbeit des Untersuchungsausschusses immer mehr die Überzeugung durchgesetzt habe, daß die Behandlung der Kriegsschuldfrage ausschließlich den parlamentarischen Gremien überlassen bleiben sollte. Zugleich kündigte er die Vorlage eines neuen Gesetzentwurfs an, in dem die Kriegsschuldfrage völlig unberücksichtigt bleiben würde.

Im Reichsinnenministerium wurde inzwischen an diesem neuen Entwurf gearbeitet. Er lag dem Kabinett Anfang März vor. Seine Beratung wurde aber entgegen den Wünschen Kochs noch um einen Monat verzögert.[130] In der Begründung fand sich lediglich ein knapper Hinweis auf die komplizierte Entstehungsgeschichte des Entwurfs.

Die dem Ausschuß vorliegenden Entwürfe sollten nunmehr unberücksichtigt bleiben. Koch wollte aber den Ausschuß nicht übergehen. Daher unterrichtete er außer Haußmann auch Falk, Sinzheimer, Katzenstein und Spahn von den Plänen der Reichsregierung. Haußmann

---

129) Nachlaß Haußmann aaO.

130) Schreiben an den Reichskanzler vom 7. April 1920, ebenda.

war zunächst ebensowenig wie die SPD-Abgeordneten mit dieser sang- und klanglosen Aufgabe des Staatsgerichtshofs betreffend die Feststellung der Schuld am Kriege einverstanden, erkannte aber, daß es politisch aussichtslos sein würde, die Pläne durchzusetzen, da nur noch die SPD und Teile der DDP an ihnen interessiert waren.[131]

Das Kabinett stimmte dem Entwurf des Reichsinnenministeriums am 8. April 1920 zu, zwei Tage später wurde er im Reichstag vorgelegt. Die Beratungen dort zogen sich bis zum 18. Oktober hin, ohne daß der Entwurf auf politischen Widerstand stieß.[132]

Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Reichstag am 19. November 1920 [133] machte dann zumindest in groben Umrissen die Problematik der neuen Institution deutlich. In der Debatte führte die Entstehungsgeschichte des Entwurfs immer wieder zu Kontroversen. Radbruch gab zu erkennen, daß seine Fraktion noch immer an der Idee des Staatsgerichtshofs zur Feststellung der Schuld am Kriege festhielt.[134] Später sah sich Innenminister Koch veranlaßt, der Darstellung der Entstehungsgeschichte durch Kahl [135] zu widersprechen[136], obwohl beide inzwischen "gute Freunde" geworden

---

131) Schreiben Haußmanns an Katzenstein vom 10.2.1920, Nachlaß Haußmann, aaO.

132) Ungenau ist in diesem Punkt die Darstellung von Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921, Seite 12. Danach wurde die Zustimmung des Reichsrats bereits am 7.10. erteilt. Doch wurden die Beratungen erst mit einer Sitzung der Vereinigten Reichsratsausschüsse VIII,VII und V am 18.10.1920 abgeschlossen (Bericht von Nüßleins an das Staatsministerium der Justiz, HStA München, MJu 11914).

133) Sten.Ber. Seite 1116 ff. Der Entwurf lag als Drucksache Nr. 713 vor.

134) Sten.Ber. Seite 1116 f.

135) aaO Seite 1121, im wesentlichen übereinstimmend mit der Schilderung Kahls in DJZ 1920, 1 ff.

136) Sten.Ber. Seite 1124.

waren[137].

Es wurde deutlich, daß über die Stellung des Staatsgerichtshofs im Verfassungssystem bei den politischen Parteien ganz unterschiedliche Vorstellungen vorhanden waren. So nutzte der deutschnationale Abgeordnete Graef die von Radbruch aufgeworfene Frage, ob das Recht zur Ministeranklage im parlamentarischen System überhaupt noch eine Bedeutung besaß, zu einem Angriff auf die neue Staatsordnung und zu einer Glorifizierung des Kaiserreichs.[138] Das monarchische System habe das verfassungstreue Verhalten der Exekutive garantiert und das Bedürfnis, einen Minister anzuklagen, nie auftreten lassen. Die Gewißheit, daß "Leute zu Ministern ernannt wurden, die eine weiße Weste hatten", sei heute nicht mehr gegeben.

Wie schon in der Endphase der Beratungen im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung blieb die Rolle des Richters gegenüber dem Gesetz die bedeutsamste der aufgeworfenen Fragen. Radbruch, der die Debatte eröffnete, erklärte, daß seine Fraktion die vorgesehene Zusammensetzung des Gerichts im Verfahren der Ministeranklage ausschließlich mit Berufsrichtern auf keinen Fall akzeptieren würde. Anknüpfend an die Behandlung des Amnestiegesetzes durch das Reichsgericht, bezeichnete er die Juristen als "Anwalt bestimmter Interessen". Den sich daraus ergebenden Gefahren müßte bei der Besetzung des Staatsgerichtshofs dadurch vorgebeugt werden, daß er unter dem Vorsitz des Reichsgerichtspräsidenten lediglich aus Erwählten des Reichsrats und des Reichstags zusammengesetzt werden sollte, von denen nur eine bestimmte Anzahl die Richter-

---

137) Kahl aaO Seite 1121.

138) Sten.Ber. Seite 1119 ff. (vor allem Seite 1120).

fähigkeit besitzen sollte[139]. In der Debatte wurden Radbruchs Angriffe auf die Richterschaft fast einhellig - und nicht nur von der Rechten - zurückgewiesen [140] und lediglich vom USPD-Abgeordneten Lipinski unterstützt [141]. Trotz dieser sehr weitgehenden Differenzen blieb aber die Notwendigkeit der Einrichtung des Staatsgerichtshofs unbestritten, zumal gerade Radbruch am Ende seiner Ausführungen auf die langen Debatten im Reichstag des Kaiserreichs verwiesen und dabei die maßgebliche Rolle der Sozialdemokratie herausgehoben hatte [142]. Grundsätzlich in Frage gestellt wurde der Staatsgerichtshof lediglich von dem zum linken Flügel der Unabhängigen gehörenden Abgeordneten Herzfeld. Für ihn bedeutete die Einschaltung des Staatsgerichtshofs bei Verfassungsstreitigkeiten nichts anderes als ein Merkmal für die Restauration des Obrigkeitsstaates [143], die letzten Endes aber "unwesentlich und gleichgültig"sei, weil im Falle von Verfassungsverletzungen das revolutionäre Proletariat auf seine Weise kämpfen würde.[144]

Im Verlauf dieser Debatte wurden die politischen Erwartungen an den zukünftigen Staatsgerichtshof in Umrissen deutlich. Mit Ausnahme der revolutionär-sozialistischen Linken billigten zwar alle Fraktionen des Reichstags den Entwurf im Grundsatz, doch hing bei den Sozialdemokraten und beim rechten Flügel der Unabhängigen das endgültige Urteil entscheidend von der Frage der

---

139) Sten.Ber. Seite 1117.

140) Graef (DNVP) Seite 1119; Kahl (DVP) Seite 1123; Innenminister Koch Seite 1125; vermittelnd Waldstein (DDP) Seite 1128.

141) Seite 1126.

142) Seite 1118.

143) Seite 1129.

144) Seite 1131.

Besetzung des Gerichts im Verfahren der Ministeranklage ab. Die Deutschnationalen hielten die Funktion des Staatsgerichtshofs im Bereich der Verfassungsstreitigkeiten für relativ unbedeutend, sahen aber das Verfahren der Ministeranklage als brauchbares Instrument zur Opposition gegen das ungewollte parlamentarische System an. So waren es am Ende nur die beiden liberalen Parteien[145] und das Zentrum, die den Entwurf in der vorgelegten Fassung vorbehaltlos bejahten.

Die Debatte endete mit der Überweisung des Entwurfs an den 20. Ausschuß [146]. Dessen Beratungen dauerten bis zum Januar 1921. Während in der Frage des Verfahrens kaum nennenswerte Schwierigkeiten entstanden, ergaben sich beim Problem der Richterauswahl erhebliche Kontroversen. Wie sich bereits in der ersten Lesung im Reichstag abgezeichnet hatte, war hier eine Einigung nicht zu erreichen. Das Problem mußte in der zweiten Lesung des Reichstags erneut aufgerollt werden [147].

Die für die endgültige Gestaltung des Gesetzes wichtigste Änderung war, daß der Staatsgerichtshof für die Verfassungsstreitigkeiten aus der im Regierungsentwurf vorgesehenen Verbindung mit dem Reichsgericht gelöst wurde und bei dem - während der Zeit der Weimarer Republik allerdings nie errichteten - Reichsverwaltungsgericht gebildet werden sollte.[148]

---

145) Vgl. zur Beziehung des Liberalismus zur Verfassungsgerichtsbarkeit Portner, Die Verfassungspolitik der Liberalen - 1919 -, Seite 160 ff. An anderer Stelle (Seite 250) wertet Portner die Ansätze einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Verfassung als Erfolg der Politik Hugo Preuß'.

146) Sten.Ber. Seite 1131.

147) Zum Verlauf der Debatte im Ausschuß: Bericht des 20. Ausschusses, Drucksache Nr. 1592, Seite 6 - 11 sowie Seite 19 - 22.

148) Siehe "Zusammenstellung des Entwurfs eines Gesetzes über den Staatsgerichtshof mit den Beschlüssen des 20. Ausschusses", Anlage zur Drucksache Nr. 1592; vgl. auch Lammers aaO S. 13.

Durch einen einige Zeit vor der zweiten Lesung im Reichstag eingebrachten Änderungsantrag versuchte die sozialdemokratische Fraktion noch einmal, die Gestalt des Staatsgerichtshofs entscheidend zu verändern.[149] Neben der Frage der Besetzung wollten die Sozialdemokraten auch die Idee des Staatsgerichtshofs über die Schuld am Kriege neu beleben. In diesem Sinne sollte § 2 des Gesetzes ergänzt werden.

Gegenüber den früheren Anträgen der SPD war die Fassung verändert worden. Dies erklärt sich vor allem aus dem Bemühen, den Eindruck zu vermeiden, daß hier ein Sondergericht eingeführt werden sollte. Denn dem Wortlaut nach ging die Kompetenz des Staatsgerichtshofs über die Kriegsschuldfrage hinaus und sollte auch für zukünftige Fälle gelten. Radbruch, der den Antrag begründete, ließ aber keinen Zweifel daran, daß die Kriegsschuldfrage für die Abänderungswünsche das ausschlaggebende Motiv war.[150] Der Antrag fand aber ebensowenig eine Mehrheit wie die beabsichtigte Änderung der Zusammensetzung des Gerichts [151]. Abgelehnt wurde auch ein weiterer Antrag, dem sowohl die Unabhängigen als auch die Sozialdemokraten große symbolische Bedeutung beimaßen.[152] Die in § 28 vorgesehene Formel "Im Namen des Reichs" sollte abgeändert werden und der Staatsgerichtshof "im Namen des Volkes" entscheiden.

Angesichts dieses Ergebnisses ist es überraschend, daß die SPD trotz des völligen Scheiterns ihrer Wünsche in der Schlußabstimmung dem Gesetzentwurf zustimmte. Abgelehnt wurde er nur von den Kommunisten und den Unabhängigen, so daß er sogar die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit erhielt.[153]

---

149) Drucksache 1907 vom 27. April 1921.
150) Sten.Ber. Seite 4064 f.
151) Sten.Ber. Seite 4068.
152) Drucksache 1912 vom 27.4.1921.
153) Sten.Ber. Seite 4127 f.

Das Gesetz über den Staatsgerichtshof wurde am 9. Juli 1921 vom Reichspräsidenten unterzeichnet und am 19. Juli 1921 im Reichsgesetzblatt [154] veröffentlicht. Es trat am 2. August 1921 in Kraft.

III. Der vorläufige Staatsgerichtshof gem. Artikel 172 der Reichsverfassung

Bereits seit dem 21. Februar 1921 amtierte in Leipzig beim Reichsgericht der nach Artikel 172 WRV bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über den Staatsgerichtshof einzusetzende vorläufige Staatsgerichtshof. Er bestand aus sieben Mitgliedern. Der Reichstag stellte die Abgeordneten Kahl, Petersen, Hoffmann und Beyerle sowie die Abgeordneten Enninger, Gradnauer, Kämpkes und Pohlmann als Stellvertreter ab.[155] Das Reichsgericht wählte aus seiner Mitte die Reichsgerichtsräte Rosenberg II und Pietzcker sowie als Vorsitzenden den Senatspräsidenten Koenige.[156]

Der Senat fällte insgesamt drei Entscheidungen.

Trotz der nur sehr kurzen Tätigkeit des Senats kam es zu einer nicht unerheblichen Auseinandersetzung zwischen dem Senatspräsidenten Koenige und dem Reichsinnenministerium, dessen Ursache in der ungeklärten Frage des Status des vorläufigen Staatsgerichtshofs lag.

Der Senat hatte sich in seiner ersten Sitzung am 21.2.1921 eine "Ordnung des Verfahrens vor dem vorläufigen Staatsgerichtshofe" gegeben, wozu er auf Grund von Artikel 142 WRV ermächtigt war.

---

154) Nr.74, Seite 905.

155) Schreiben des Reichsministers des Innern vom 11.3.1921, BA Koblenz R 43 I/ 1244, Bl. 104.

156) Beyerle, Der vorläufige Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, DJZ 1921, 232.

Nach § 18 sollte diese Ordnung im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden. Das Reichsministerium des Innern glaubte aber, von einer Veröffentlichung absehen zu können, weil das Gesetz über den Staatsgerichtshof vor der Verabschiedung im Reichstag stand, somit also das Ende der Tätigkeit des vorläufigen Staatsgerichtshofs abzusehen war.[157] Koenige gab sich mit dieser Erklärung jedoch nicht zufrieden. Unter Hinweis auf einen einstimmigen Beschluß des Senats bat er dringend um die Veröffentlichung. Das Reichsinnenministerium reagierte jedoch nicht. Nach zweimaliger Anfrage wandte Koenige sich schließlich am 14. Juli 1921 an den Reichskanzler.

Im Reichsinnenministerium bestanden gegen die gewünschte Veröffentlichung grundsätzliche Bedenken. In einer vom Justizministerium erbetenen Stellungnahme wurde aber die Berechtigung des Wunsches bestätigt und damit begründet, daß die Ermächtigung in Artikel 172 Satz 2 WRV die Regelung des gesamten Verfahrens umfaßte und damit den vorläufigen Staatsgerichtshof in die Lage versetzte, Rechtsnormen zu erlassen, die für Dritte bindend waren.[158] Die Bedenken des Reichsinnenministers richteten sich dagegen, daß durch eine Veröffentlichung der Verfahrensordnung dem Senat eine autonome Rechtsetzungsbefugnis zugestanden werden würde. Man bemühte sich daher, die Angelegenheit zu verzögern.

Mit Schreiben vom 27. September 1921 [159] wurden Koenige diese Bedenken mitgeteilt. Zugleich verwies das Innenministerium darauf,

---

157) Schreiben Freiherr von Welsers an die obersten Reichsbehörden und die Landesregierungen vom 11. März 1921, BA Koblenz R 43 I/ 1244, Bl. 87. Eine Abschrift wurde auch dem vorläufigen Staatsgerichtshof übersandt.

158) Schreiben Joels vom 7. April und 30. Juli 1921, aaO Bl. 116.

159) aaO Bl. 110.

daß die Vorschriften der Verfahrensordnung bei den wenigen noch anhängigen Sachen kaum praktisch werden könnten. Koenige wurde daher um sein Einverständnis gebeten, daß die Veröffentlichung unterbleiben könne.

Stattdessen wandte dieser sich aber nunmehr an den Reichspräsidenten mit dem Antrag, er möge den Reichsminister des Innern zur Veröffentlichung der Verfahrensordnung veranlassen.[160] Der Antrag [161] machte deutlich, daß der Senat auf einer grundsätzlichen Klärung der Angelegenheit beharren und die vom Reichsminister des Innern angestellten Zweckmäßigkeitsüberlegungen nicht akzeptieren wollte. Man sah in der "Inanspruchnahme eines Aufsichtsrechts" einen Angriff auf die Unabhängigkeit des Gerichtshofs und wies die vom Innenministerium vorgebrachten Gründe als unhaltbar zurück.

Diese Auseinandersetzung ist - soweit ersichtlich - in der Öffentlichkeit nicht bekanntgeworden, so daß auch die staatsrechtlichen Probleme unerörtert blieben.

Obgleich dieser Konflikt weder im Ausmaß der organisatorischen Konsequenzen noch in seiner grundsätzlichen Bedeutung für das Problem der Stellung des Verfassungsgerichts zu den Verfassungsorganen mit dem etwa dreißig Jahre später vom Bundesverfassungsgericht ausgetragenen "Kampf um den neuen Status" [162] verglichen werden kann, so ergeben sich doch bei näherer Betrachtung einige Parallelen. Die Weimarer Verfassung hatte zwar die Zuständigkeiten des Gerichts bestimmt, die verfassungsrechtliche und verwaltungs-

---

160) aaO Bl. 100.

161) Ob er verfassungsrechtlich überhaupt zulässig war, soll hier nicht weiter untersucht werden.

162) Vgl. dazu die Darstellung von Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Seite 254 - 334.

organisatorische Stellung aber nicht geregelt. Der rechtspolitische Hintergrund der Haltung des Senats war die in jener Zeit zu beobachtende Tendenz der Gerichte, sich allen wirklichen oder nur vermuteten Angriffen auf die richterliche Unabhängigkeit energisch zu widersetzen. Im Fall des vorläufigen Staatsgerichtshofs ist dies deshalb auffallend, weil der Senat vorwiegend mit Parlamentariern besetzt war.Dem Schreiben Koeniges ist jedoch zu entnehmen, daß der Schritt, den Reichspräsidenten in die Auseinandersetzung einzuschalten, von allen Mitgliedern unterstützt wurde.

Von einem Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit konnte in diesem Fall jedoch keine Rede sein. Denn das Innenministerium hatte keinen Versuch unternommen, auf die inhaltliche Gestaltung der Verfahrensordnung Einfluß zu nehmen. Nur darin hätte ein Eingriff in die in Artikel 172 Satz 2 WRV erteilte Ermächtigung gelegen. Eine Veröffentlichung der Ordnung im Reichsgesetzblatt war dagegen nicht ausdrücklich angeordnet. Ihre Notwendigkeit oder Unzulässigkeit konnte sich daher nur aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen über die Rechtsnormqualität der Verfahrensordnung ergeben. Nach Auffassung des Senats oblag dies auf Grund der in Artikel 172 Satz 2 WRV garantierten Unabhängigkeit ausschließlich seiner Beurteilung. Daher empfand man jeden Versuch des Innenministeriums, dem eigene Überlegungen entgegenzuhalten, als Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit.

Daß der Senat bei dieser Sachlage auf einer grundsätzlichen Klärung beharrte und selbst den Reichspräsidenten einschaltete, läßt vermuten, daß es um mehr ging als um den konkreten Einzelfall. Mitte Dezember machte das Innenministerium schließlich einen Vermittlungsvorschlag, der im Einverständnis mit dem Reichskanzler und dem Büro des Reichspräsidenten zustandegekommen war. Man erklärte sich bereit, die Veröffentlichung entweder im Zentralblatt für das Deutsche Reich oder im Deutschen Reichsanzeiger zu veranlassen, wenn der Senat auf die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt verzichtete und § 18 der Verfahrensordnung entsprechend geändert

würde [163]. Bei dem Bemühen, in der viel diskutierten Frage der richterlichen Unabhängigkeit eindeutig Position zu beziehen, schoß der Senat weit über das Ziel hinaus, indem er den Gehalt der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit zu weitgehend interpretierte.

Es war unbestritten, daß der Staatsgerichtshof und entsprechend sein Vorgänger beim Reichsminister des Innern ressortierten. Es bestand kein selbständiger Haushalt, und die Richter hatten in allen Justizverwaltungsgeschäften den Anordnungen der vorgesetzten Behörde zu folgen. Insofern enthielt Artikel 172 Satz 2 WRV lediglich eine Ausnahmeregelung zu Gunsten des vorläufigen Staatsgerichtshofs, die aber auf den Erlaß und die inhaltliche Ausgestaltung der Verfahrensordnung beschränkt war und daher nichts über die verfassungsrechtliche Stellung des Senats aussagte.[164]

Für die Gestaltung des Reichsgesetzblattes war aber ausschließlich der Reichsminister des Innern verantwortlich. Indem der Senat den Artikel 172 Satz 2 WRV in diesem Punkte sehr weitgehend zu seinen Gunsten auslegte, behauptete er eine vollständige organisatorische Eigenständigkeit. Die Frage, ob diese Vorschrift wirklich eine solch weitgehende Auslegung erlaubte, ist heute nicht mehr von Interesse, doch verdient der Fall deshalb Beachtung, weil der Senat dem Reichsminister des Innern jede Berechtigung zu einer Aufsicht absprach und entschlossen war, den Streit auszufechten. Auffallend dabei ist, daß man sich allen praktischen

---

163) Schreiben des Reichsministers des Innern an Koenige vom 14.12.1921, BA Koblenz R 43 I/ 1244, Bl. 117.

164) Vgl. Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921, § 35 Anm. 1 (Seite 111).

Erwägungen des Innenministeriums verschloß [165].

Für den endgültigen Staatsgerichtshof war der Streit auch nicht von präjudizieller Bedeutung, da das Problem in § 23 Satz 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, das mittlerweile in Kraft getreten war, geregelt war. Danach war die Geschäftsordnung des Staatsgerichtshofs im Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen.

---

165) Beim Senat waren seit dem 19.9.1921 nur noch vier Sachen anhängig. Nur durch die Regelung des § 35 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof blieb der Senat zur Entscheidung zuständig.

Dritter Teil:

Das richterliche Prüfungsrecht und der Entwurf eines Gesetzes zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts.

I. Die politische Problematik des richterlichen Prüfungsrechts

In den Beratungen der Nationalversammlung war das Problem, ob die Gerichte befugt sein sollten, einfache Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, nicht entschieden worden. So war es nicht verwunderlich, daß hieraus eine der umstrittensten verfassungsrechtlichen Streitfragen der Weimarer Staatsrechtslehre erwuchs. Obwohl Richard Thoma bereits auf der ersten Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 1922 nachgewiesen hatte, daß angesichts des Fehlens einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Regelung die Frage nicht mit den Mitteln der juristischen Interpretationsmethoden gelöst werden konnte und eine Entscheidung des Problems deshalb dem Gesetzgeber überlassen werden mußte [1], nahm die Zahl der Anhänger des richterlichen Prüfungsrechts ständig zu.[2]

---

1) Vgl. Thoma, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, DJZ 1922, 729 und derselbe, Das richterliche Prüfungsrecht, AöR NF 4 (1922) Seite 267 ff.

   Nawiasky, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, DJZ 1923, 40 nahm demgegenüber an, daß die Reichsverfassung trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung eine eindeutige Lösung zu Gunsten des richterlichen Prüfungsrechts enthielt. Hieraus ergab sich nach seiner Auffassung eine Prüfungspflicht, die nur durch eine positive Rechtsnorm aufgehoben werden könnte, nach Morstein-Marx, Art. 13 Nr. 2 der Reichsverfassung und der Streit um die richterliche Prüfungszuständigkeit, AöR NF 6 (1924), 218 (223) handelte es sich nicht um eine Rechtsfrage, sondern um eine Frage des Vertrauens.

2) Vgl. die Nachweise bei von Hippel, Handbuch II, Seite 546 (554).

Im Jahre 1925 unternahm dann das Reichsgericht einen entscheidenden Schritt, indem es jeden Richter für befugt erklärte, ein gültig zustandegekommenes Gesetz außer Anwendung zu lassen, wenn er es für unvereinbar mit der Reichsverfassung hielt. Angesichts des kontroversen Meinungsstandes in der staatsrechtlichen Literatur mußte es verwundern, daß das Reichsgericht sich mit den vertretenen Auffassungen nicht auseinandersetzte, sondern sich mit dem schlicht unzutreffenden Hinweis begnügte, der Richter habe dieses Prüfungsrecht von jeher besessen.[3]

Obwohl das Problem des richterlichen Prüfungsrechts eine verfassungstheoretische, rechtsphilosophische, geistesgeschichtliche und verfassungsrechtliche Dimension besaß, muß die Auseinandersetzung vor dem Hintergrund des sich vollziehenden Kampfes der Dritten Gewalt um einen größeren Einfluß im Weimarer Staat gesehen werden. Die Entscheidung des Reichsgerichtes bedeutete dabei einen vorläufigen Abschluß der Auseinandersetzung. Bereits 1921 hatte der damalige Vorsitzender des Deutschen Richterbundes, Leeb, die Legitimität der vom demokratischen Gesetzgeber erlassenen Gesetze bestritten und sie als "Lügen-, Partei-, Klassen- und Bastardrecht" diffamiert.[4] Bereits ein Jahr zuvor hatte er an die Richter appelliert, sich bei der konkreten Entscheidung notfalls vom Gesetzesrecht freizumachen und nur noch nach dem Gerechtigkeitsgefühl zu entscheiden.[5]

---

3) RGZ 107, 320 ff. Vgl. zur Kritik Heller, Rechtsstaat oder Diktatur, Gesammelte Schriften II, Seite 443 (449 f.). Zu einem offenen Konflikt kam es wegen der Entscheidung des Reichsgerichts allerdings nicht. Dies lag in erster Linie daran, daß das Gericht im konkreten Fall die Verfassungsmäßigkeit des geprüften Aufwertungsgesetzes bejahte; vgl. auch Mügel, Die Rechtsgültigkeit des Aufwertungsgesetzes, DJZ 1926, 11.

4) DRiZ 1921, 130 f.

5) DRiZ 1920, 52.

Die politische Bedeutung der Entscheidung des Reichsgerichts wird erst auf dem Hintergrund dieser in der Richterschaft weit verbreiteten und von ihrem Standesvertreter artikulierten Haltung deutlich. Sie ist mehr als nur eine höchstrichterliche Entscheidung über eine vom Gesetzgeber bewußt offengelassene verfassungsrechtliche Streitfrage, nämlich eine offene Kampfansage an den demokratischen Gesetzgeber. Einer Äußerung des Reichsgerichtsrates Zeiler zufolge [6] war sie primär motiviert durch die Sorge um den Mittelstand.

In der verfassungsrechtlichen Argumentation erschien das Motiv eines Kampfes gegen den Absolutismus einer abstrakten Mehrheit oder gar einer Diktatur im Sinne einer Klassenherrschaft.[7] Staat und Gesetz sollten deshalb einer höheren Rechtsidee untergeordnet werden, deren Wahrung Richterpersönlichkeiten anzuvertrauen war, die ihre Entscheidungen im Dienste ewiger Werte trafen.[8] Zu einem politischen Problem mußte diese Forderung deshalb werden, weil bis in die höchsten Spitzen der Richterschaft Skepsis, Distanz, ja in starkem Maße offene Feindschaft zur Republik und den sie tragenden politischen Kräften vorhanden war [9]. Es war denn auch für die staatsrechtliche Diskussion charakteristisch, daß es in

---

6) Vgl. Kübler, Der deutsche Richter und das demokratische Gesetz, AcP 162 (1963), 104 (115).

7) von Hippel aaO Seite 556.

8) Erich Kaufmann, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 3 (1927),Seite 20.und 22.

9) Vgl. Bracher, Staatsbegriff und Demokratie in Deutschland, in: ders., Das deutsche Dilemma, Seite 25. Danach äußerte sich die Haltung der Staatslehre nicht so sehr in Prägungen nicht- oder antidemokratischer Art in der Form einer offenen Kampfansage, vielmehr wurde "das Neue ausgeklammert, für extrakonstitutionell erklärt, in seiner Legitimität bezweifelt." Die Idee des (wahren) Staates hingegen wurde der Realität der Demokratie übergeordnet. Das richterliche Prüfungsrecht war eine Möglichkeit, dieser Idee Geltung zu verschaffen.

erster Linie konservative Autoren waren,[10] die sich für das richterliche Prüfungsrecht einsetzten, während bürgerlich-demokratische Juristen wie Gerhard Anschütz oder Richard Thoma vom positivistischen Standpunkt aus an der unter dem Konstitutionalismus herrschend gewesenen Auffassung festhielten.[11] Gerade Anschütz wies im Zusammenhang mit der Diskussion um die Tragweite des Gleichheitsgebots in Artikel 109 Absatz 1 WRV auf die Gefahren eines richterlichen Prüfungsrechts hin.[12]

---

10) Die Feststellung Grauhans, Gibt es in der Bundesrepublik einen "pouvoir neutre"?, Seite 65, das richterliche Prüfungsrecht sei keine konservative Forderung, gilt nur für das 19. Jahrhundert, aber nicht mehr für die Zeit der Weimarer Republik.

Den Wandel der politischen Funktion des richterlichen Prüfungsrechts verkennt auch Theisen, Verfassung und Richter, AöR NF 8 (1925),257 (259), wenn er sich darüber wundert, daß diejenigen, die früher für die Unabhängigkeit der Justiz eingetreten waren, nun dem Richter den Schutz der Verfassung entziehen wollten.

Das gleiche gilt für die Feststellung von Manfred Friedrich, Der Methoden- und Richtungsstreit, AöR 102 (1977), 161 (171 f., Fn. 21), der im Rahmen seiner Kritik an Autoren wie Mainzer, Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht; Hill, Gleichheit und Artgleichheit sowie Maus, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, gegenüber deren Zuordnung des richterlichen Prüfungsrechts zur "konservativen Gegenrevolution" beiläufig darauf hinweist, daß das richterliche Prüfungsrecht vor 1914 vorwiegend von politisch linksstehenden Kreisen gefordert worden war.

Durch diese Hinweise wird für die Bestimmung der politischen Funktion der Forderung nach einem richterlichen Prüfungsrecht in der Weimarer Zeit nichts gewonnen. Belegt wird dadurch allein, daß durch den Wandel der politischen Verhältnisse eine derartige Forderung einen anderen Inhalt bekommen kann. Sowohl unter dem Kaiserreich als auch unter der Weimarer Verfassung sahen diejenigen, deren politischer Wille nach ihrer Auffassung bei der Gesetzgebung nicht genügend zur Geltung kam, eine Möglichkeit, die eigenen politischen Vorstellungen zumindest im Wege der nachträglichen Korrektur politischer Entscheidungen durchzusetzen.

11) Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Seite 77.

12) VVDStRL aaO, Seite 47 f.

Während die Anhänger des richterlichen Prüfungsrechtes immer wieder die Gefahr des Parlamentsabsolutismus, des Mißbrauchs von Machtbefugnissen durch die politischen Organe beschworen, zogen sie umgekehrt die Gefahr eines Mißbrauchs des richterlichen Prüfungsrechts nicht in Betracht. Man glaubte, die Gefahr, daß die Richter sich gesetzgeberische Funktionen anmaßen könnten, würde sich von selbst lösen. Man erwartete, daß die Richter die im Wesen ihrer Aufgabe liegenden Grenzen respektieren und nicht spezifisch gesetzgeberische Funktionen an sich reißen würden.[13] Hier erweist sich die Unzulänglichkeit einer nur theoretisch geführten Diskussion über die Stellung des Richters im modernen Staat der Gewaltenteilung, wenn nicht zugleich das Staatsverständnis der zu dieser Aufgabe berufenen Richter mit einbezogen wird. Eine exakte theoretische Grenzziehung der Funktionsbereiche war schon in der Weimarer Zeit nicht möglich und ist bis heute nicht gelungen. Es verbleibt immer die Notwendigkeit, einen Vertrauensvorschuß zu gewähren, der darauf gerichtet ist, daß im Einzelfall die immanenten Grenzen respektiert werden. Unter den Bedingungen der Weimarer Republik konnte es aber nicht genügen, auf positive Erfahrungen mit dem richterlichen Prüfungsrecht in anderen Staaten zu verweisen, vielmehr kam es entscheidend darauf an,welche Haltung die Richter gegenüber dem demokratischen Staat und seinen Organen einnahmen.[14]

Diese durchaus pragmatische Seite der Problematik, die durch eine entsprechende Personalpolitik, wie sie seinerzeit von Radbruch vorgeschlagen worden war, durchaus hätte gelöst werden können, blieb aber in der Diskussion weitgehend ausgeklammert.

---

13) Erich Kaufmann aaO Seite 19. Er wollte aber im Hinblick auf den Gleichheitssatz auch nur ein eingeschränktes, auf eine Willkürkontrolle reduziertes richterliches Prüfungsrecht zulassen.

14) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 174.

II. Pläne und Entwürfe 1924 - 1928

Durch die Entscheidung des Reichsgerichts im Jahre 1925 sah sich die Reichsregierung veranlaßt, das Problem des richterlichen Prüfungsrechts gesetzlich zu regeln. Dabei strebte sie aber nicht eine klare Ortsbestimmung der Justiz im Rahmen der Demokratie an. Vielmehr suchte sie nur die Gefahren, die sich aus einem schrankenlosen richterlichen Prüfungsrecht ergeben mußten, dadurch zu entschärfen, daß es beim Staatsgerichtshof für das deutsche Reich durch die Einführung eines Normenkontrollverfahrens konzentriert wurde.

Anfang Februar 1926 war im Reichsministerium des Innern ein Gesetzentwurf fertiggestellt worden, der ausdrücklich an Vorschläge anknüpfte, die bereits vorher in der staatsrechtlichen Diskussion erörtert worden waren[15].

Die öffentlich-rechtliche Abteilung des Heidelberger Juristentages 1924 hatte den Beschluß gefaßt, Artikel 76 WRV solle durch einen Zusatz ergänzt werden, der die Möglichkeit vorsah, vor Verkündung eines Gesetzes eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs über seine Vereinbarkeit mit der Reichsverfassung herbeizuführen.[16] Ausdrücklich erwähnt wurden in der Begründung

---

15) RT-Drucksache Nr. 110 vom 3.6.1926, Seite 3.

16) Verhandlungen des 33. DJT, Seite 68; vgl. auch die Darstellung von Zippelius aaO Seite 63.

Wittmayer, Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Problem der Rechtsannäherung, ZöR VI (1927), 55 (57),läßt die Frage, ob die Veröffentlichung des Entwurfs nur zufällig der Entscheidung des Reichsgerichts auf dem Fuße folgte, offen. Dieser Zusammenhang wird aber ausdrücklich betont von Arnold Brecht, der als Referent im Reichsinnenministerium maßgeblich an der Ausarbeitung dieses Entwurfs beteiligt war, siehe: Für ein Gesetz über die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Die Gesellschaft 1929, 511.Dies wird in der Darstellung von Zippelius, der den Entwurf als eine Frucht des Juristentages von 1924 bezeichnet, nicht deutlich.

ferner Vorschläge von Thoma[17] und Radbruch[18]. Dieser hatte noch vor der erwähnten Entscheidung des Reichsgerichts an die Regierung und das Parlament appelliert, eine entsprechende Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zu begründen, zugleich aber das allgemeine richterliche Prüfungsrecht gesetzlich auszuschließen. In Deutschland sah er zu Recht die Gefahr, daß die Gerichte, wenn sie dem Mehrheitswillen der Volksvertretung entgegenträten, zu leicht für politische Gegenaktionen überstimmter Minderheiten mißbraucht werden könnten und zu einer Erschütterung der Autorität der Staatsgewalt beitragen würden. Diese Motivation des Vorschlags von Radbruch wurde allerdings in den Gesetzentwurf nicht übernommen. Vielmehr sah man in der vollen Bejahung des richterlichen Prüfungsrechts in erster Linie eine Gefahr für die Rechtssicherheit, da bei jedem zweifelhaften Fall die verschiedenen Instanzen und Verfahrenszweige unterschiedliche Entscheidungen treffen könnten. Mit der Einführung einer Kompetenz des Staatsgerichtshofs wollte man hier den fehlenden Ausgleich schaffen.[19] Allerdings sollte die Antragsbefugnis auf den Reichstag, den Reichsrat und die Reichsregierung beschränkt bleiben. In § 3 des Entwurfs war auch eine Art konkretes Normenkontrollverfahren vorgesehen, das sich allerdings von der Regelung in Artikel 100 des Bonner Grundgesetzes erheblich unterschied. Denn ein im letzten oder einzigen Rechtszug entscheidendes Gericht, das ein von ihm anzuwendendes Gesetz für unvereinbar mit der Verfassung hielt, sollte nicht selbst zur Vorlage beim Staatsgerichtshof berechtigt sein, sondern der Reichsregierung auf dem Dienstwege seine Rechtsauffassung mitteilen. Die Reichsregierung hatte dann zu entscheiden, ob der Staatsgerichtshof eingeschaltet werden sollte. Erst dann sollte das Gericht das anhängige Verfahren aussetzen dürfen.

---

17) DJZ 1925, 573.

18) Richterliches Prüfungsrecht? Die Justiz Bd. I (1925/26), Seite 12 - 16.

19) Begründung Seite 3. Vgl. auch Külz, Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, DJZ 1926, 837 (839), der den Entwurf der juristischen Fachwelt vorstellte.

Dieser Entwurf stellte eine defensive Reaktion der Reichsregierung auf die durch die Entscheidung des Reichsgerichts geschaffene Lage dar.[20] Die Reichsregierung wollte sich die Möglichkeit verschaffen, sich die Entscheidung darüber vorzubehalten, ob ein von einem Gericht für verfassungswidrig gehaltenes Gesetz dem Staatsgerichtshof vorgelegt werden sollte. Damit war das richterliche Prüfungsrecht aber ganz entscheidend eingeschränkt. Zwar war es denkbar, daß der Staatsgerichtshof die Auffassung des vorlegenden Gerichts teilen würde, doch war die Reichsregierung in der Lage, in kritischen Fällen zu verhindern, daß es überhaupt zu einer Entscheidung des Staatsgerichtshof kommen konnte.

Bis Ende September 1926 legten zahlreiche Landesregierungen Bemerkungen und Anträge zu dem Entwurf der Reichsregierung vor. Von besonderer Bedeutung war dabei ein preußischer Antrag, nach dem auch jeder einzelnen Landesregierung ein Antragsrecht eingeräumt werden sollte.[21]

Am 14. September 1926 hatte der in Köln tagende 34. Deutsche Juristentag auch die Frage einer Ausdehnung der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich besprochen, wobei auch der dem Reichsrat vorliegende Entwurf der Reichsregierung zum Gegenstand der Erörterungen gemacht wurde.[22]

---

20) Die Darstellung von Zippelius aaO Seite 66 unten, daß dem Entwurf implicite die Anerkennung des richterlichen Prüfungsrechts zu entnehmen sei, ist daher nur insofern richtig, als die Prozeßgerichte eine reichsrechtliche Norm am Maßstab der Verfassung prüfen konnten. Allerdings wurde allgemein unter dem richterlichen Prüfungsrecht auch die Befugnis der Gerichte verstanden, ein solches Gesetz zu verwerfen. Gerade dies wollte der Gesetzentwurf aber ausschließen.

21) Preuß. GehStA Rep. 84a/6243, Bl. 927 - 958; insbesondere: Stellungnahme des Innenministeriums vom 12.6.1926, aaO Bl.927 sowie Bemerkungen und Anträge Preußens vom 28.6.1926 zu den Beratungen der Reichsratsausschüsse VIII und VII, aaO Bl.941.

22) Mende, Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, 2.Bd.S.216.

Die Frage der Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen sah der Juristentag allerdings nur als Sonderfrage im Rahmen der Ausdehnung der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs an. In erster Linie hielt man es für notwendig, die in Artikel 19 der Reichsverfassung enthaltene Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auch auf Reichsverfassungsstreitigkeiten, d.h. auf Organstreitigkeiten innerhalb des Reichs auszudehnen.[23]

Die Reichsregierung griff einige wesentliche Gesichtspunkte, die der Juristentag erörtert hatte, auf und legte dem Reichsrat "Weitere Bemerkungen und Anträge der Reichsregierung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts" vor.[24] Darin waren vor allem diejenigen Vorschläge verwertet, die Anschütz dem Juristentag als Gesetzentwurf vorgelegt hatte.[25] Dieser Entwurf wurde dem Reichsrat von der Reichsregierung als zusätzliches Material für die Beratungen übergeben.

Der Entwurf von Anschütz kann daher nicht als "Gegenentwurf"[26] zu den nur zögernden Vorschlägen der Reichsregierung bezeichnet werden.

---

23) aaO Seite 288.

24) Preuß. GehStA aaO Bl. 961 - 969.

25) Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, 2. Band, Seite 194 ff, vgl. auch den Bericht von Nawiasky, Reichsverfassungsstreitigkeiten, AöRNF 12(1927), 130.

26) So aber Zippelius aaO Seite 68. Anschütz ist stets ein entschiedener Gegner des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts gewesen. Dies hat er auch in seinem Entwurf deutlich zum Ausdruck gebracht. Denn nach § 1 sollte die Prüfung der Gültigkeit gehörig verkündeter Gesetze nur dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zustehen. Den Ausschluß des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts in dieser Form hielt die Reichsregierung hingegen für "nicht zweckmäßig" (Weitere Bemerkungen Seite 3), da nach dem Anschützschen Entwurf die Gerichte die Frage der Verfassungsmäßigkeit zwar "prüfen", aber nicht "negativ entscheiden durften".

Auch er wollte den Gerichten die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich verbieten und Ihnen in den Fällen, in denen sie ein Reichsgesetz für verfassungswidrig hielten, die unmittelbare Vorlage an den Staatsgerichtshof vorschreiben (§ 2 Abs. 2). Ferner sollte ein Anrufungsrecht auch Minderheiten des Reichstags und des Reichsrats eingeräumt werden, wenn sie ein Drittel überstiegen (§ 2 Abs. 1). Zugleich nahm die Reichsregierung auch den vom Juristentag gemachten, im Entwurf von Anschütz allerdings nicht vorgesehenen Vorschlag auf, das Prüfungsrecht auch auf Verträge mit fremden Staaten und die durch sie bedingten Gesetze aufzunehmen. Der Vorschlag, dem Gesetz rückwirkende Kraft zu geben und es auf alle nach Inkrafttreten der Reichsverfassung erlassenen Gesetze anzuwenden, wurde von der Reichsregierung allerdings abgelehnt.

In den sich bis zum November hinziehenden Beratungen des Reichsrats rückte die bereits früher von Bayern aufgeworfene [27] Frage in den Vordergrund, ob das Gesetz verfassungsändernden Charakter aufwies. Vor allem befürchteten die Länder eine Einschränkung der ihnen auf Grund des Artikels 19 WRV eingeräumten Rechte.[28]

Dieser Ansicht schloß sich nunmehr auch Preußen an und setzte sich deshalb für eine Änderung der Eingangsformel ein.[29] Die Reichsregierung bemühte sich jetzt, eine Stellungnahme des Reichsrats im Sinne dieser Vorschläge zu verhindern, zumal sich Preußen nunmehr auch für die bereits vom 34. DJT empfohlene Rückwirkung des Gesetzes ausgesprochen hatte.[30]

---

27) Schreiben des Staatsministers des Innern vom 16.6.1926, HStA München, MJu 11966.

28) Schreiben des Staatsministers des Innern vom 24.9.1926, ebda.

29) Weitere Bemerkungen und Anträge Preußens vom 10.Oktober 1926, Preuß. GehStA Rep. 84a/6243, Bl. 1019 (1020 ff.).

30) ebda.

Zu diesem Zweck fand am 15. Oktober im Reichsinnenministerium eine Besprechung zwischen Brecht und Löwenthal sowie Vertretern des preußischen Justiz- und Innenministeriums statt.[31] Im Verlauf des Gesprächs wurde klar, daß die Reichsregierung aus politischen Gründen die Einführung einer Rückwirkung niemals akzeptieren würde. Auch waren vom Auswärtigen Amt Bedenken gegen das ganze Gesetz erhoben worden, weil man dort die Überprüfung völkerrechtlicher Verträge für völlig untragbar hielt.[32] Den Gedanken einer Rückwirkung verwarf die Reichsregierung vor allem deshalb, weil sie vermeiden wollte, daß die nur mühsam zu einem erträglichen Abschluß gebrachte Aufwertungsfrage erneut vor die Gerichte kommen könnte.[33] Es gelang beiden Seiten nicht, in diesen Fragen zu einer Einigung zu gelangen, so daß in der Sitzung der Vereinigten Ausschüsse des Reichsrats für Verfassung, Geschäftsordnung und Rechtspflege am 25. Oktober 1926 die unterschiedlichen Standpunkte mit aller Härte aufeinandertrafen.

Während die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zunächst zurückgestellt wurde [34], drohte die Reichsregierung wegen der anderen Fragen mit einer Doppelvorlage, kündigte notfalls sogar den Rückzug von der ganzen Gesetzgebung an.[35] Daraufhin zeigten Preußen und Bayern sich in der Frage der Überprüfung völkerrechtlicher Verträge kompromißbereit, bezweifelten aber,daß der Ausschuß in der Frage der Rückwirkung das von der Reichsregierung

---

31) Vermerk Preuß. GehStA. aaO Bl. 1048 - 1067.

32) Vermerk Seite 3.

33) ebda.

34) Bericht von Imhoffs an das bayerische Staatsministerium der Justiz vom 23.10.1926, HStA München MJu 11966; vgl. zur bayerischen Position auch den Aufsatz von Imhoffs, Einiges zum Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Bayerische Verwaltungsblätter 1927, 241 ff.

35) Bericht Grzesinski vom 25.10. über die Ausschußsitzung vom 20.10., Preuß. GehStA. aaO Bl. 1075 (1076).

beabsichtigte Ziel einer Rechtsbefriedung auf dem Gebiete des Aufwertungsrechts erreichen könnte.[36]

In der Ausschußsitzung wurde der preußische Antrag zunächst nur von Bayern unterstützt. Doch zeigte sich der sächsische Vertreter Poetzsch-Heffter, der von seiner Regierung angewiesen worden war, für die Vorlage der Reichsregierung zu stimmen, von der preußischen Argumentation beeindruckt und kündigte an, daß er in der zweiten Lesung möglicherweise dem preußischen Antrag beitreten würde.[37]

Die grundsätzliche Frage des richterlichen Prüfungsrechts - Ausgangspunkt des ganzen Gesetzgebungsvorhabens - spielte bei den Beratungen kaum eine Rolle. Dies lag daran, daß die spezifischen Länderinteressen hiervon kaum berührt waren. Andererseits bedeutete der Gesetzentwurf der Reichsregierung eine Gefahr für die verfassungsmäßigen Rechte der Länder.

Die Ausschußsitzung wurde am 26.10.1926 fortgesetzt. Während sich in der Frage der Rückwirkung eine Kompromißbereitschaft andeutete[38], blieb das Problem der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes kontrovers. Gegen die Stimmen Württembergs, Badens und Oldenburgs bejahten die Ausschüsse den verfassungsändernden Charakter des Gesetzes. Poetzsch-Heffter regte deshalb an, dies durch eine ausdrückliche Änderung des Artikels 19 WRV deutlich zu machen[39].

---

36) Bericht Grzesinski Seite 2.

37) Prot. Seite 5, Preuß. GehStA. aaO Bl. 1084.

38) Notiz Lucas vom 27.10.1926, aaO Bl. 1087.

39) Bericht von Imhoffs vom 28.10.1926, HStA München MJu 11966, übereinstimmend: Notiz Lucas.

Die Reichsregierung sprach sich aber gegen eine solche Regelung aus. Sie kündigte an, daß in absehbarer Zeit ohnehin die Kompetenzen des Staatsgerichtshofs auf Reichsverfassungsstreitigkeiten ausgedehnt würden. Der dann notwendigen Änderung des Artikels 19 WRV sollte nun nicht durch eine Teilregelung vorgegriffen werden. Vor allem befürchtete die Reichsregierung aber, daß im Reichstag eine verfassungsändernde Mehrheit für den Gesetzentwurf nicht zu erreichen wäre.[40]

In der zweiten Lesung am 6. November schlug Preußen dann einen Kompromiß vor. Für das nunmehr in § 6 vorgesehene konkrete Normenkontrollverfahren sollte die Rückwirkung vorgesehen werden, nicht dagegen für das in § 1 geregelte abstrakte Normenkontrollverfahren.[41] Nachdem die Reichsregierung erklärt hatte, daß sie diesen Beschluß nicht zum Anlaß nehmen würde, eine Doppelvorlage auszuarbeiten, stimmten Bayern, Sachsen und Braunschweig mit Preußen für den Kompromiß, der somit eine Mehrheit in den Ausschüssen fand.[42]

Am 11. Dezember 1926 wurde der Gesetzentwurf dann dem Reichstag zugeleitet.[43] In der Begründung sind die in den Reichsratsausschüssen aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten über die Frage der Rückwirkung mit keinem Wort erwähnt. Lediglich am Schluß der Begründung sind die unterschiedlichen Auffassungen zur Verfassungsmäßigkeit dargestellt, doch wird die Entscheidung bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Reichstag vorbehalten.[44]

---

40) ebda.

41) Vgl. Bericht des badischen Bevollmächtigten zum Reichsrat vom 6.11.1926, BadGenLA 234/3837.

42) Bericht von Imhoffs vom 6.11.1926, HStA München MJu 11966 (Seite 3 des Berichts).

43) Drucksache Nr. 2855.

44) Kritisch zum Vorgehen der Reichsregierung von Imhoff, Bay. Verwaltungsblätter 1927,241 ff; gegen den verfassungsändernden Charakter: Löwenthal, Zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, DJZ 1927, 1234 ff.

Der Reichstag verwies den Entwurf am 25. März 1927 an den Rechtsausschuß.[45]

Der Ausschuß führte am 14. Juni 1927 eine Generaldebatte durch, in der die Redner aller Parteien von den Sozialdemokraten (Landsberg) bis zu den Deutschnationalen (von Freytagh-Loringhoven[46]) den Entwurf grundsätzlich begrüßten.[47] Es deutete sich aber an, daß nunmehr die Frage der Nachprüfung völkerrechtlicher Verträge zu einem heiklen Problem werden würde. Der Rechtsausschuß hat seine Beratungen aber bis zur Auflösung des Reichstages nicht abgeschlossen. Daher kam es nicht zu einer zweiten Lesung, so daß der Gesetzentwurf in dieser Legislaturperiode unerledigt blieb.[48]

III. Die Entwicklung nach der Reichstagswahl von 1928

Nach den Reichstagswahlen vom 20. Mai 1928 kam es zur Bildung einer Großen Koalition von SPD, DDP, Zentrum, BVP und DVP. Innenminister wurde der Sozialdemokrat Carl Severing, der am 16. November 1928 den Gesetzentwurf unverändert erneut beim Reichstag einbrachte.[49]

---

45) Sten.Ber. Seite 9951.

46) In seiner Schrift Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, Seite 243, hatte von Freytagh-Loringhoven das richterliche Prüfungsrecht für notwendig erklärt, "weil heute, im Gegensatz zu den Zeiten des Kaiserreichs, ein Gleichgewicht der Gewalten im Staate nicht mehr besteht, die Verfassung vielmehr einem Parteiabsolutismus die Wege bahnt, der eine furchtbare Gefahr bedeutet und gegen den feste Schranken aufgerichtet werden müssen".

47) Prot. der 148. Sitzung des 13. Ausschusses vom 14.6.1927.

48) Löwenthal, Der Entwurf des Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, Die Justiz Bd.IV (1928/29), 172.

49) Drucksache Nr. 382. Die bayerische Regierung sah in diesem Vorgehen der Reichsregierung eine Verletzung der Rechte des Reichsrats, Schreiben Stützels vom 17.11.1928, HStA München MJu 11966.

Der Reichstag beschloß am 17. November die Überweisung des Entwurfs an den Rechtsausschuß.[50] Er ist nie wieder in den Reichstag zurückgekehrt. Als Grund hierfür werden in der Literatur die "immer stärker zunehmenden innenpolitischen Belastungen der Weimarer Republik"[51] vermutet. Diese allzu vage Erklärung mag darauf zurückzuführen sein, daß die verfassungsrechtliche Diskussion über den Entwurf nach 1928 verstummte und auch in den Protokollen des Reichstags nichts mehr darüber zu finden ist. Eine eindeutige Ursache des Scheiterns,darzustellen etwa an Hand von Debatten oder Abstimmungsergebnissen, ist in der Tat nicht nachzuweisen. Es spricht vieles dafür, daß u.a. auch die seit 1928 einsetzende und immer stärker zunehmende Skepsis gegenüber der Institution der Staatsgerichtsbarkeit dazu führte, daß die Reichsregierung den Entwurf nicht weiter förderte.

In der ersten Lesung des Entwurfs hatte sich zunächst nur der kommunistische Abgeordnete Alexander eindeutig für die Ablehnung des Gesetzentwurfs ausgesprochen und eine entsprechende Haltung seiner Fraktion angekündigt.[52] Die von ihm ausgesprochene Befürchtung, daß der Entwurf zu einer bedeutenden Entmachtung des Parlaments, zu einer Beschränkung der verfassungsrechtlichen Diskussion und zu einer ungeheuren Machtsteigerung der Bürokratie führen müßte, wurde aber keineswegs nur von der extremen Linken des Parlaments geäußert.

Auch in der Sozialdemokratie, deren Mitglied Severing jetzt für den Entwurf verantwortlich zeichnete, nahmen die skeptischen Stimmen zu.[53] Severing dürfte den Entwurf wohl unbesehen von seinem

---

50) Sten.Ber. Seite 405.

51) Zippelius aaO Seite 69.

52) Sten.Ber. Seite 403 ff.

53) Schon gegenüber dem früheren Entwurf waren erhebliche Bedenken erhoben worden,und der von der Reichsregierung beschrittene Weg wurde "für außerordentlich gefährlich" gehalten, vgl. Steinhoff, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Sozialistische Monatshefte 1926, 793.

Vorgänger übernommen haben, denn nur so ist es erklärlich, daß kein Versuch unternommen wurde, den Ausgangspunkt des Entwurfs, nämlich die Einschränkung des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts, in der Formulierung des Gesetzes stärker zum Ausdruck zu bringen.

In den Beratungen des Reichstags war diese Problematik ganz in den Hintergrund getreten und in der Gestaltung des Gesetzentwurfs überhaupt nicht mehr berücksichtigt worden. Ohnehin schien es sich um ein kaum mehr aktuelles Problem zu handeln. Denn seit der Entscheidung des Reichsgerichts von 1925 waren mehr als drei Jahre vergangen, ohne daß auch nur eine einzige höchstrichterliche Entscheidung die Verfassungswidrigkeit eines Reichsgesetzes festgestellt hätte.

Daß die Einschränkung des allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts für die Sozialdemokratie weiterhin ein entscheidender Gesichtspunkt war, drückte Arnold Brecht in einem für das theoretische Organ der SPD, Die Gesellschaft, verfaßten Aufsatz deutlich aus[54]. Brecht warnte aber davor, hieraus ein Argument für die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands herzuleiten. Er befürchtete, daß in weniger ruhigen Zeiten "wieder Amtsrichter zur Stelle sein würden", die glaubten, ihre richterliche Unabhängigkeit und ihre mutige Gesinnung unter Beweis stellen zu müssen. Die Monopolisierung des Prüfungsrechts beim Staatsgerichtshof biete hingegen die Gewähr, daß die Entscheidung von Freunden der Verfassung und wirklichen Kennern der großen politischen Tatsachen und Zusammenhänge getroffen würden, weil die Besetzung des Staatsgerichtshofs in der Hand der politischen Regierung liege.

Doch insgesamt ging die Meinungsbildung innerhalb der SPD in eine andere Richtung. Dies zeigt ein Aufsatz des Arbeitsrechtlers

---

54) Die Gesellschaft 1929, Seite 511 - 516.

Franz Neumann, der dem Beitrag Brechts gegenübergestellt wurde.[55] Neumann skizzierte die Problematik des richterlichen Prüfungsrechts, wie sie sich in der Nationalversammlung gestellt hatte, und beschrieb dann im Anschluß an Dessauer[56] den Stellungswechsel der Rechtsprechung, die in immer stärkerem Maße den schöpferischen Aspekt der Rechtsprechung betont hatte. Über Dessauer hinausgehend erklärte Neumann diese Schwenkung aus dem Wandel der sozialen Verhältnisse[57].Während vor dem Kriege das freie Ermessen des Richters in weitem Maße fortschrittliche Ziele aufgewiesen und das Freirecht eine soziale Aufgabe erfüllt habe[58], müsse ein weitgehendes richterliches Prüfungsrecht und ein damit verbundenes Ermessen in einem Staat, der wesentliche sozialpolitische und wirtschaftspolitische Ziele der Arbeiterschaft zu verwirklichen begonnen habe, notwendigerweise reaktionär wirken.[59]

Diese Einschätzung teilte auch der wohl bedeutendste sozialdemokratische Verfassungsrechtler, Hermann Heller. Für ihn bedeutete die Erweiterung des richterlichen Prüfungsrechts nichts anderes als den Versuch, eine wirksame Sicherung gegen die Überführung der liberalen in die soziale Demokratie zu errichten.[60] War es für Heller vor allem der in Artikel 109 Absatz 1 WRV statuierte Gleichheitssatz, der als Einbruchstelle für konservative Interpretationen dienen könnte[61], qualifizierte Neumann

---

55) Die Gesellschaft 1929, Seite 517 - 536; im Ergebnis übereinstimmend: Fraenkel, Kollektive Demokratie, Die Gesellschaft 1929, Seite 103 (109).

56) Recht, Richtertum und Ministerialbürokratie, passim.

57) Neumann aaO Seite 521 f.

58) Vgl. hierzu Kehr, Zur Genesis der preußischen Bürokratie und des Rechtsstaats, Die Gesellschaft 1932, 101 (118 ff.).

59) Neumann aaO.

60) Rechtsstaat oder Diktatur, in: Gesammelte Schriften, S.450.

61) Vgl. dazu:Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Seite 76.

die Grundrechte ganz allgemein als ein Mittel, reaktionären Tendenzen Geltung zu verschaffen.[62] Aus der Sicht des Arbeitsrechtlers befürchtete er vor allem, daß die einem modernen Arbeitsrecht zukommende Aufgabe, das Abhängigkeitsverhältnis der Belegschaft, die Beteiligung der Gewerkschaften bei der Ordnung des Arbeitslebens und die Stellung der Betriebsräte gesetzlich zu regeln[63], an einer Interpretation der Eigentumsgarantie als umfassende Vermögensgarantie erschwert, ja unmöglich gemacht werden könnte. Am Beispiel des Supreme Court der USA führte Neumann sodann vor, daß gerade arbeitsrechtliche Gesetze oft einer "freirechtlichen Rechtsprechung" zum Opfer gefallen sind. Zwar sei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nur selten mit derartigen Problemen befaßt worden, doch befürchtete Neumann von einer Zentralisierung des Prüfungsrechts eine Zunahme der Neigung, Gesetze für verfassungswidrig zu erklären, vor allem deshalb, weil der Staatsgerichtshof diesen Materien fernstünde und mit der politischen Problematik in nur sehr geringem Maße vertraut wäre.

Neumann schloß seine Ausführungen mit einem bemerkenswerten Hinweis auf eine Mitteilung, die er von dem Staatsrechtslehrer Hans Kelsen erhalten habe. Kelsen hatte, Neumann zufolge, die Verwirklichung des Entwurfs als einen "Selbstmord der Demokratie" bezeichnet.[64] Eine solche Warnung aus dem Munde Kelsens muß überraschen, denn gerade er hatte in seinen theoretischen Schriften die Verfassungsgerichtsbarkeit stets als Krönung des Rechtsstaats, als logische Konsequenz des Systems der Reinen Rechtslehre und der Stufenhierarchie der Rechtsnormen bezeichnet. Kelsen hatte

---

62) Neumann aaO Seite 522.
63) aaO Seite 524 ff.
64) aaO Seite 534.

auch maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Verfassung Österreichs ausgeübt. Darin liegt aber nur ein scheinbarer Widerspruch. Denn die Verfassung Österreichs besaß keinen Grundrechtskatalog, und nur deshalb war es nach Kelsens Ansicht in Österreich möglich, wenn auch problematisch, die Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen.[65]

Neumann leugnete nicht, daß dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich eine bedeutende Funktion im deutschen Verfassungsleben zukommen müsse. Nachdrücklich setzte er sich für eine Kompetenz ein, den Staatsgerichtshof über Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Reich und den Ländern entscheiden zu lassen und ihn zur Nachprüfung der Einhaltung von Rechtsetzungsbefugnissen durch den Verordnungsgeber zu ermächtigen. Das im Gesetzentwurf allgemein vorgesehene abstrakte und konkrete Normenkontrollverfahren aber lehnte er entschieden ab.

Neumanns Argumentation ist charakteristisch für die innerhalb der SPD stattfindende Meinungsbildung.[66] Eine Versammlung der "Vereinigung sozialdemokratischer Juristen" lehnte im Herbst 1929 nach einem den Gesetzentwurf befürwortenden Referat des Ministerialdirektors im preußischen Innenministerium, Badt, grundsätzlich und entschieden die Nachprüfung von Gesetzen durch die Gerichte ab.[67]

---

65) Vgl. "Wer soll Hüter der Verfassung sein?", Die Justiz Bd.VI(1930/1 576 (595 f.). Kelsen betont die Gefahr, daß es zu einer unerwünschten Machtverschiebung zwischen dem Parlament und dem Verfassungsgericht kommen könnte, wenn die anzuwendenden Normen nicht über eine genügende Präzision verfügten. In diesem Zusammenhang erwähnt Kelsen ausdrücklich die Problematik der Grundrechte, stellt aber nicht wie Heller und andere Autoren einen konkreten Bezug zum deutschen Verfassungsrecht her.

66) Siehe auch Steinhoff, Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Sozialistische Monatshefte 1926, 793.

67) Der Abend, Nr. 490, vom 18. Oktober 1929.

Dabei verbanden sich die allgemeine Sorge um die Aushöhlung der Autorität des Parlaments und die realistische praktisch-politische Erwägung, daß es auch bei einer konsequenten Personalpolitik kaum möglich wäre, sozialistische Richter in den Gerichtshof hineinzubringen. So müßte bei einer Verwirklichung des Gesetzentwurfs notwendigerweise die "Tendenz zur Vernichtung sozialer Gesetze durch die besondere Organisation des Staatsgerichtshofs" gefördert werden.

Derartige Bedenken gegen eine Ausweitung der Staatsgerichtsbarkeit waren aber keineswegs nur bei der politischen Linken anzutreffen. Bereits auf der Staatsrechtslehrertagung von 1928, auf der insgesamt die positive Einschätzung der Staatsgerichtsbarkeit überwog[68], war deutlich geworden, daß die Unmöglichkeit einer exakten Grenzziehung zwischen den Bereichen der Justiz und der Politik[69] zunehmend Unbehagen bereitete und das Problem der Juridifizierung der Politik sowie der Politisierung der Justiz als aktuelle Gefahr angesehen wurde. Die Ausführungen Thomas[70] zeigen auf, daß die besonders auf sozialdemokratischer Seite aufgekommenen Bedenken in gewissem Umfang auch von maßgeblichen Staatsrechtslehrern geteilt wurden. In diesem Zusammenhang ist vor allem auch der Name Carl Schmitts zu nennen. In der 1929 erschienenen Schrift "Der Hüter der Verfassung"[71] trat Schmitt

---

68) Siehe dazu unten Seite 183 ff.

69) Vgl. dazu schon Laun, Der Staatsrechtslehrer und die Politik, AöR NF 4 (1922), 145 (162): "Der Jurist, mag er noch so sehr Positivist sein, schöpft die Beantwortung der Rechtsfragen nicht bloß aus Gesetz und Logik, sondern auch aus seinem metaphysischen Glauben ... Die dogmatische Anwendung des Rechts ist notwendig von den subjektiven politischen Werturteilen des Individuums, das es auslegt und anwendet, abhängig".

70) VVDStRL 5 (1929), Seite 110.

71) AöR NF 16 (1929), Seite 161 ff.

den Bestrebungen nach einer Ausweitung der Staatsgerichtsbarkeit mit dem Hinweis entgegen, daß bereits die Reichsverfassung einen Hüter der Verfassung eingesetzt habe, nämlich den vom Volk gewählten und somit die Einheit des Ganzen repräsentierenden Reichspräsidenten.

Das Hauptziel der Schrift Carl Schmitts soll in diesem Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden[72], doch ist darauf hinzuweisen, daß die von ihm entwickelte Analyse der Funktion des Staatsgerichtshofs und der zu beachtenden immanenten Grenzen der rechtsprechenden Tätigkeit durchaus der damals herrschenden Auffassung entsprach[73].

Eine auffallende Parallele zu den in Kreisen der Sozialdemokratie geäußerten Bedenken ergibt sich an der Stelle, wo Schmitt es für unerträglich erklärt, daß dem Staatsgerichtshof die letzte Entscheidung über den verbindlichen Inhalt des Grundrechtsteils der Verfassung obläge. Freilich ist hier nicht wie bei Heller und Neumann die Sorge vor einer konservativen Hemmung der Sozial- und

---

72) Carl Schmitts Kritik am Staatsgerichtshof hat im Rahmen der Ausarbeitung seiner Theorie vom Reichspräsidenten als Hüter der Verfassung nur vorbereitenden Charakter. Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts stand seiner aus der konstitutionellen Staatstheorie abgeleiteten These im Wege, das Staatsoberhaupt sei allein der von der Verfassung eingesetzte "Hüter", zumal der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich sich selbst in der Entscheidung vom 15.10.1927 (Lammers/Simons Bd.I, Seite 92 f.) als Hüter der Verfassung bezeichnet hatte. Die oben erwähnte (Seite 118) Schrift Kelsens stellte eine Kritik an der Auffassung Carl Schmitts dar.

73) Einzelheiten der unterschiedlichen Positionen von Schmitt und Kelsen sind dargestellt bei Zippelius aaO Seite 146 ff. Dabei kommt aber nicht deutlich zum Ausdruck, daß in der zeitgenössischen Staatsrechtslehre die Auffassung Schmitts nahezu einhellig geteilt wurde, während Kelsen, wie die Aussprache auf der Staatsrechtslehrertagung von 1928 zeigte, nur wenig Zustimmung fand.

Wirtschaftspolitik das Motiv, sondern die schon früher von Schmitt entwickelte grundsätzliche Kritik am Grundrechtsteil der Verfassung, den er als "dilatorischen Formelkompromiß" [74] bezeichnet hatte, und der daher als Norm wertlos und unbrauchbar sei und nur durch eine gesetzgeberische Dezision, durch eine Bestimmung des Gesetzesinhalts, einen konkreten Sinn bekommen könnte.[75] Kelsen betont in seiner Kritik [76] zu Recht, daß die Kritik Carl Schmitts an der Verfassungsgerichtsbarkeit nur ein Aspekt seiner Denunziation der "pluralistischen Aufsplitterung" des Staates gewesen sei. Der Ruf nach einer Aufwertung der Verfassungsgerichtsbarkeit mußte Carl Schmitt als ein Versuch erscheinen, den Prozeß der Verfestigung der Staatseinheit, den Sieg über die Gesellschaft, aufzuhalten.[77]

Die Einschätzung des Staatsgerichtshofs als Störfaktor des politischen Integrationsprozesses war aber auch bei anderen Autoren zu beobachten. So beklagte der Staatsrechtslehrer Bilfinger die immer stärker werdende Neigung sowohl der Parteien als auch der Regierungsorgane, spezifisch politische Streitfragen als verfassungsrechtliche Streitigkeiten vor den Staatsgerichtshof zu bringen, um auf diese Weise die politische Auseinandersetzung auf eine andere Ebene zu verlagern und sich der eigenen

---

74) Verfassungslehre Seite 31 f.

75) Der Hüter der Verfassung aaO Seite 196 ff.

76) Die Justiz Seite 606 f.

77) Die Einzelheiten der Kontroverse zwischen Kelsen und Schmitt können hier nicht dargestellt werden, doch ist der Hinweis erforderlich, daß es auch Kelsen in seiner Schrift nicht so sehr um einen Kampf um die Stellung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich als vielmehr um eine Widerlegung der Theorie Carl Schmitts vom Reichspräsidenten als Hüter der Verfassung ging. Diese war nach Kelsens Auffassung vor allem deshalb widersprüchlich, weil Schmitt durch eine mehr als extensive Auslegung des Artikels 48 WRV den Reichspräsidenten zum eigentlichen "Herrn der Verfassung" machen wolle (aaO Seite 582).

Verantwortlichkeit zu entledigen. Die Absichten des Gesetzentwurfs über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts bewertete er angesichts dieser Tendenzen als "anormale Lage". [78] Man würde den Staatsgerichtshof in die Rolle des der berufenen Legislative übergeordneten Gesetzgebers drängen und die Möglichkeit schaffen, die politische Entscheidung auf den Staatsgerichtshof abzuwälzen und damit die verfassungsmäßige Verantwortung zu umgehen.[79] Smend[80] sprach in diesem Zusammenhang von einem "Formenmißbrauch", der für den Prozeß der staatlichen Integration einen bedeutsamen Störfaktor darstellte.

Die so gegensätzlich motivierten Kritiken von Hermann Heller einerseits und konservativen Staatsrechtlern, Carl Schmitt an der Spitze, andererseits, lassen sich auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Man sah im Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich eine Beeinträchtigung der von beiden Seiten gewünschten Stärkung der Regierungsautorität.

Für Heller war dies deshalb unumgänglich, weil ihm nur auf diese Weise die Verwirklichung der sozialen Demokratie möglich zu sein schien. Dabei akzeptierte er zwar die Organisationsformen des liberalen Rechtsstaates[81], doch konnte er eine gewaltenhemmende und damit latent die Autorität der Regierung gefährdende Institution nur dann tolerieren, wenn sie sich den gleichen politischen Werten verpflichtet fühlte. Diese Gewähr aber war für ihn beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nicht gegeben.

---

78) Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof, ZfP 20 (1931), 82.

79) aaO Seite 91.

80) Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 273.

81) Vgl. von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, Seite 126 f.

Auch für Carl Schmitt waren die Faktoren Autorität und Führungsstärke unverzichtbar, nicht - wie bei Heller - zur Durchsetzung konkreter politischer Werte, sondern um des Staates Willen schlechthin. Sein konkreter Ansatzpunkt war die Stärkung der Befugnisse des Reichspräsidenten zu Lasten der demokratischen und rechtsstaatlichen Institution. Die spätere uferlose Ausweitung der Befugnisse des Reichspräsidenten nach Artikel 48 WRV mit dem Ziel der Ausschaltung des Parlaments ging dabei Hand in Hand mit den Versuchen, die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit einzuschränken.

Seit 1928 wuchs darüber hinaus bei der Reichsregierung der Unmut über immer stärker werdende Tendenzen des Staatsgerichtshofs, seine Kompetenzen extensiv auszulegen. Dies gilt vor allem für die Problematik des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit [82] sowie für den Anspruch des Staatsgerichtshofs, auch gegenüber der Reichsregierung einstweilige Verfügungen zu erlassen. [83] Dies führte im September 1928 zu einer Auseinandersetzung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsgerichtspräsidenten Simons, die schließlich mit dessen Rücktritt endete.[84]

Zur gleichen Zeit gab es von der Reichsregierung vorangetriebene Pläne zur Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts. Dies entsprach einem in Artikel 107 WRV enthaltenen Verfassungsauftrag. In diesem Zusammenhang sollte auch die im Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 vorgesehene Regelung, den Staatsgerichtshof für Verfassungsstreitigkeiten an das Reichsverwaltungsgericht anzugliedern, verwirklicht werden. Dies erbrachte der Reichsregierung den Vorwurf, sie wollte den als lästig empfundenen

---

82) Siehe unten, Seite 129 ff.
83) Siehe unten, Seite 225 ff.
84) Siehe unten, Seite 197 ff.

Staatsgerichtshof durch ein ihren Wünschen gefügigeres Organ ersetzen. Die sich hieraus ergebenden Auseinandersetzungen zogen sich bis über das Ende der Großen Koalition hinaus, da der Innenminister Wirth zunächst die Pläne seines sozialdemokratischen Vorgängers Severing aufgenommen hatte.

Die Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts im Jahre 1930 brachte dann selbst der Regierung Brüning einen Konflikt mit der Dritten Gewalt ein, als der Richterverein beim Reichsgericht im März 1931 in einer Denkschrift gegen die geplante Umgestaltung des Staatsgerichtshofs heftige Vorwürfe gegen die Reichsregierung erhob.[85]

Es spricht einiges dafür, daß diese Auseinandersetzungen für die Reichsregierung der entscheidende Anlaß waren, auch den noch immer unerledigten Gesetzentwurf über die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts nicht weiter zu verfolgen. Eine im Jahre 1931 vorgetragene Anfrage eines Beamten des preußischen Justizministeriums beim zuständigen Sachbearbeiter des Reichsinnenministeriums, Ministerialrat Schütze, wurde von diesem damit beantwortet, daß sowohl der Entwurf über das Reichsverwaltungsgericht als auch der Entwurf betr. die Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen aus politischen Gründen steckengeblieben wären und in absehbarer Zeit nicht verabschiedet würden.[86] Nähere Angaben machte Schütze nicht. Seit dem Sommer 1931 sind über die Pläne zu einer Umgestaltung des Staatsgerichtshofs keine weiteren Aktenvorgänge mehr nachweisbar.

---

85) Siehe unten, Seite 247 ff.
86) Preuß. GehStA. Rep. 84a / 6243, Bl. 1171.

Vierter Teil:

Grundzüge der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs

Im folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, einen Überblick über einige Grundzüge der Rechtsprechung des Staatsgerichtshof zu geben. Dabei ist entsprechend der Fragestellung dieser Arbeit die Auswahl der Entscheidungen von ihrer jeweiligen politischen Bedeutung bestimmt.

Dieses Kriterium erweist sich jedoch für die ersten Jahre als wenig brauchbar, weil der Staatsgerichtshof nur wenige Entscheidungen fällen mußte, deren Bedeutung über den Einzelfall hinausging.

Ohne daß es möglich wäre, eine exakte Grenzlinie zu ziehen, zeichnete sich im Laufe des Jahres 1928 ein Wandel ab. Die Zahl der vom Staatsgerichtshof zu entscheidenden Fälle nahm ebenso spürbar zu wie das Interesse der Öffentlichkeit an seiner Tätigkeit. Im November 1929 erschien schließlich im sozialdemokratischen "Vorwärts" die Schlagzeile:"Massenbetrieb beim Staatsgerichtshof"[1]. In immer stärkerem Maße wurde das Gericht dann seit 1930 in den sich mit Einsetzung der Notverordnungspolitik Brünings vollziehenden Verfassungswandel eingeschaltet. Dabei ging es den Kompetenzen des Staatsgerichtshofs entsprechend nicht unmittelbar um die Machtverschiebung zwischen der Legislative und der Exekutive, sondern um die sich aus der Notverordnungspolitik ergebenden Belastungen des Reich-Länder-Verhältnisses, die schließlich mit dem in der deutschen Verfassungsgeschichte einzigartigen Streit um die Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen ihren Höhepunkt erreichten.[2]

---

1) Vorwärts Nr. 555 vom 27.11.1929.

2) Siehe dazu unten Seite 340 ff.

In den ersten Jahren nach seiner Errichtung hatte sich der Staatsgerichtshof vielfach mit Übergangsproblemen zu befassen, die sich aus der organisatorischen Umgestaltung des Reichs ergaben. Im Vordergrund standen dabei zahlreiche Entscheidungen über Streitigkeiten zwischen dem Reich und den ehemaligen Eisenbahnländern[3], die sich aus der Übernahme der Eisenbahnen auf das Reich ergeben hatten. Die Urteile betrafen Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiete der Enteignung und der Konzessionierung von Privatbahnen und vor allem Probleme, die sich aus der Übernahme der im Landesdienst stehenden Beamten ergaben. Daß sich auf diesem Gebiet zunächst ein Schwerpunkt der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs entwickeln würde, war nach dem harten Ringen über die Bedingungen des Übergangs der Eisenbahnen in der Nationalversammlung zu erwarten gewesen.[4]

Auffallend ist, daß die Öffentlichkeit von dieser neuen Form der Gerichtsbarkeit, die doch wie keine andere unmittelbar in das Verfassungsleben und die Politik hineinragte, kaum Notiz nahm. Dies ist umso bemerkenswerter, als das Schlagwort von der Politi-

---

3) Vgl. Lammers/Simons I, Nr. 2 - 8 und Nr. 10; II, Nr. 3.

4) Die Einschaltung des Staatsgerichtshofs war in den ersten Entwürfen nicht vorgesehen. Im Streitfall sollte vielmehr die notwendige Regelung einem Reichsgesetz überlassen bleiben. Preußen hatte aber bereits bei den Verhandlungen im Staatenausschuß deutlich gemacht, daß es die Übergabe der Eisenbahnen verweigern würde, falls das Reich nicht zu Konzessionen bereit war. In der Einschaltung des Staatsgerichtshofs sah man dann ein ausreichendes Zugeständnis. Im einzelnen kann der Weg im Rahmen dieser Arbeit nicht nachgezeichnet werden. Die Zugeständnisse Preußens in der Frage des Übergangs der Eisenbahnen sind dokumentiert in Preuß.GehStA Rep. 90/300, Bl. 9 - 11, 14 - 20, 22/23, 45, 48/49, 55 - 63 und 65. Die Bedeutung des Staatsgerichtshofs wird auch in einem Telegramm des bayerischen Gesandten an den bayerischen Verkehrsminister Framendorfer hervorgehoben, Akten des Staatsministerium des Äußeren betr. Reichsverfassung, Bd. III, GehStA München, MA 103 246.

sierung und der Vertrauenskrise der Justiz in aller Munde war.[5]

Das Verhältnis der Richter zum neuen Staat gestaltete sich von Anfang an problematisch. Dies blieb nicht auf standespolitische Aktivitäten beschränkt, sondern schlug sich insbesondere im Bereich des Strafrechts auch in konkreten Urteilen nieder.[6]

Die Arbeit des Staatsgerichtshofs verlief aber völlig im Schatten dieser Entwicklung. Weitgehend unbeachtet blieb auch eine Entscheidung vom 16. Oktober 1926[7], in der der Staatsgerichtshof zu der Frage der Rechtsverbindlichkeit des Revolutionsrechts Stellung nehmen mußte. Zwar handelte es sich um eine sachlich recht unbedeutende Streitigkeit, doch lag ihre allgemeine Bedeutung darin, daß sich die Gegner der demokratischen Staatsform immer wieder darauf berufen haben, daß die Weimarer Republik ihre Existenz nur einem rechtswidrigen Gründungsakt verdanke. Man suchte über Dolchstoß- und Putschlegenden die tatsächlichen Ursachen des Niedergangs der Monarchie zu verdecken.[8] Auf diesem Hintergrund wäre eine positive Stellungnahme des Staatsgerichtshofs zu den Ereignissen von 1918/19 von außerordentlich großer Bedeutung gewesen, obwohl in der Zeit der Stabilisierung der Weimarer Republik, in der man sich zum Zeitpunkt der Entscheidung befand, die Problematik der Beurteilung der Staatsumwälzung gegenüber

---

5) In der Arbeit von Erich Eyck, Die Krisis der deutschen Rechtspflege (1926), wird der Staatsgerichtshof z.B. nicht erwähnt.

6) Hierzu sei verwiesen auf die Arbeit von Hannover, Politische Justiz 1918-1933. Das dort gebotene Material macht den Rechtfertigungsversuch von Neusel, Die Spruchtätigkeit der Strafsenate des Reichsgerichts in politischen Strafsachen in der Zeit der Weimarer Republik, kaum verständlich. Vgl. auch Kübler aaO, Seite 118, ferner: Delmar, Richterliche Unabhängigkeit und politische Justiz, Die Justiz Bd. IV (1928/29), Seite 458 ff.

7) Lammers/Simons I, 250 = JW 1927, 2223 mit Anm., Lammers.

8) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 176.

den Anfangsjahren etwas zurückgetreten war.[9]

Der Staatsgerichtshof bejahte die Rechtsgültigkeit des Revolutionsrechts, ließ aber die Frage der Rechtmäßigkeit der Revolution offen. Indem man auf frühere Entscheidungen des Reichsgerichts[10] verwies, nach denen "im Staatswesen der tatsächlichen Herrschaft, die sich gegenüber Widerständen durchzusetzen vermocht hat, rechtliche Anerkennung " zukomme, sah man in der Rechtswidrigkeit der Begründung kein Hindernis für die staatsrechtliche Anerkennung. Damit hatte das Gericht, an einen allgemein anerkannten Grundsatz der Allgemeinen Staatslehre und des Völkerrechts anknüpfend, die Frage nach der Legalität und Legitimität der politischen Neuordnung von 1918/19 nicht beantwortet. Rechtstechnisch ist dieses Verfahren letztlich nicht zu beanstanden, da es auf die Beantwortung der Frage nicht ankam, es wäre jedoch überzeugender und für die politische Auseinandersetzung späterer Jahre von großem Wert gewesen, wenn der Staatsgerichtshof sich ausdrücklich in positivem Sinn zur Gültigkeit des Revolutionsrechts geäußert hätte.

In dem Urteil spiegelte sich die Haltung weiter Kreise der deutschen Bevölkerung zu den Problemen der Neuordnung von 1919 wider. Man fand sich mit den gegebenen Machtverhältnissen ab, versagte aber den revolutionären Ereignissen die Anerkennung. Es wäre jedoch übertrieben, wollte man hieraus eine gegen den Weimarer Staat gerichtete Haltung des Staatsgerichtshofs ableiten.

---

9) Vgl. aus der Literatur z.B. : Zorn, Die Staatsumwälzung im Deutschen Reiche, DJZ 1919, 126; Arndt, Was ist heute in Deutschland Rechtens? DJZ 1919, 78; Strupp, Die Rechtsstellung des Reichstages nach der Revolution, DJZ 1919, 86; Lobe, JW 1919, 18; Schwalb, Das Gesetzgebungsrecht der revolutionären Reichsregierung, DJZ 1919, 281.

10) RG 100, 25; RGSt 53,65.

I. Die Problematik des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit

Abgesehen von der großen Gruppe der Eisenbahnstreitigkeiten bieten sich für die ersten Jahre nur wenige Möglichkeiten einer stofflichen Systematisierung der Urteile. Eine wesentliche Ausnahme machen diejenigen Entscheidungen, in denen der Staatsgerichtshof über die Frage zu befinden hatte, wer überhaupt befugt war, Klage zu erheben. Weder die Reichsverfassung noch das Gesetz über den Staatsgerichtshof enthielten eine ausdrückliche Regelung, so daß der Staatsgerichtshof vor der Aufgabe stand, das Problem im Wege der Auslegung zu lösen. Dies versetzte ihn in die Lage, den Umfang seiner Tätigkeit weitgehend selbst zu bestimmen. Dabei zeichnete sich schon in einer frühen Entscheidung des vorläufigen Staatsgerichtshofs die Tendenz ab, den Begriff der Verfassungsstreitigkeit extensiv auszulegen.[11] Während im Konstitutionalismus die Auffassung herrschend war, daß eine Verfassungsstreitigkeit nur zwischen der Regierung und der Volksvertretung eines Landes entstehen konnte[12], so erkannte der Senat in der zitierten Entscheidung auch die Parteifähigkeit einer Landtagsfraktion und damit einer parlamentarischen Minderheit an. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Ausdehnung des Begriffs über seinen alten Inhalt hinaus wegen der sich aus der Staatsumwälzung von 1918/19 ergebenden Veränderung der Staatsorganisation erforderlich und der vom Staatsgerichtshof beschrittene Weg tendenziell richtig waren. In einem parlamentarischen System, in dem die Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung abhing, war ein Verfassungsbruch der Regierung nur dann denkbar, wenn er zugleich von der die Regierung tragenden Mehrheit der Volksvertretung gedeckt war. Hieraus ergab sich zwangsläufig, daß eine sinnvolle Tätigkeit der Staatsgerichtsbarkeit nur denkbar war, wenn auch parlamenta-

---

11) Lammers/Simons I, 357 ff.

12) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, Seite 271, ebenso: Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Auflage, bearbeitet von Otto Mayer, Seite 67.

rischen Minderheiten der Klageweg eröffnet wurde.[13]

Dem Staatsgerichtshof wurde vorgeworfen, daß es ihm in seiner langjährigen Praxis nie gelungen sei, seine Interpretation des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit auf eine tragfähige Theorie zu stützen, so daß seine Rechtsprechung den Eindruck einer in sich widersprüchlichen Kasuistik erweckte. Mit der wachsenden wissenschaftlichen Durchdringung des Problems[14] wuchs auch die Kritik an der Methode des Gerichts.[15] Sie gipfelte 1931 in dem Vorwurf von Friesenhahn, der Staatsgerichtshof habe sich rein willkürlich einen Begriff von "streitender Teil" zugelegt, für den "nirgends in der Verfassung ein Anhaltspunkt zu finden sei" und der dazu führen müßte, daß die Staatsgerichtsbarkeit "ihrer eigentlichen Aufgabe entfremdet" würde.[16] Von der Heftigkeit des Angriffs von Friesenhahn[17] offensichtlich irritiert, wies der ehemalige Präsident des Reichsgerichts und Vorsitzende des Staatsgerichtshofs Simons diesen "lesenswerten Angriff" [18] als "kategorische Äußerungen eines scharfsinnigen Denkers" zurück in der Hoffnung, daß die erfahrenen Richter sich hiervon

---

13) Vgl. Lammers/Simons I, Seite 363.

14) Hier sind folgende Arbeiten zu nennen: Philipp, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes; Dose, Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten; Näke, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof; Wirmer, Die Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich; Zwarg, Parteifähigkeit und Sachlegitimation im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof; Ritter, Die verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich; Schoch, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof; Schultz, Parteifähigkeit und Sachlegitimation vor dem Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches.

15) Kritisch schon Thoma, Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben (im folgenden: RG-Festschrift), 1. Band, 179 (182 ff.).

16) Der Ring 1931, Heft 35, Seite 659 (661).

17) Obwohl er im Gegensatz zu manchem anderen Kritiker bereit war, in zahlreichen Einzelfragen die Rechtsprechung des StGH zu billige

18) Lammers/Simons IV, Zum Geleit, Seite XIV f.

"nicht irremachen"[19] lassen würden. Die Bedeutung dieser Auseinandersetzung wurde noch dadurch erhöht, daß Friesenhahn die Bearbeitung des Artikels über die Staatsgerichtsbarkeit in dem von Anschütz und Thoma herausgegebenen "Handbuch des deutschen Staatsrechts" übernommen hatte. Die Herausgeber hatten für diese Aufgabe zunächst Simons vorgesehen, doch hatte dieser auf Grund zahlreicher anderer Aufgaben sich zu einer pünktlichen Erledigung außerstande gesehen.[20] Auf diese Weise erhielt Friesenhahn die Gelegenheit, seine Theorie, daß ein Verfassungsstreit nur zwischen den Subjekten des Verfassungskreises möglich ist, der Begriff des Verfassungsstreits also durch Gegenstand und Partei bestimmt wird, in einem der maßgeblichen Werke der deutschen Staatsrechtslehre auszuarbeiten und mit der Praxis des Staatsgerichtshofs zu konfrontieren.[21] Dabei fiel sein Urteil in der Sache kaum weniger hart aus als in dem vorangegangenen Artikel in der Zeitschrift "Der Ring". Er vermied aber die dort teilweise anzutreffende sprachliche Schärfe. In einem Nachtrag des Handbuchs[22] würdigte Simons diesen Umstand und bezeichnete den Artikel Friesenhahns als bislang "klarste und konsequenteste Darstellung" des Problems. Dennoch veranlaßte die sachliche Kritik Friesenhahns den Praktiker Simons zu einer Anti-Kritik, die den Gegensatz noch einmal deutlich machte: Für Friesenhahn gehören zum Verfassungsrechtskreis nur solche Rechtssubjekte, die an der staatlichen

---

19) aaO Seite XV.

20) Vorbemerkung in: Nachtrag zu § 98. Die Staatsgerichtsbarkeit. Handbuch II, Seite 737.

21) Handbuch II, Seite 534 ff.

22) aaO, Seite 737 ff.

Willensbildung im engeren Sinne beteiligt und von der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet gewesen, während Simons auch solche Personenmehrheiten einbeziehen will, denen die Verfassung das Recht zu einer autonomen Willensbildung zugesteht.[23] Die Innehaltung der Grenzen der Staatsgewalt gegenüber Körperschaften wie Religionsgemeinschaften sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden ist nach dieser Auffassung eine Frage des Verfassungsrechts, während Friesenhahn hierin genuine Aufgaben des Verwaltungsrechts sieht.

Die Kritik an dem vom Staatsgerichtshof eingeschlagenen Weg blieb aber nicht auf diese theoretisch erscheinende Frage des betroffenen Rechtskreises beschränkt. Im Reichsministerium des Innern begegnete man der immer weiter fortschreitenden Ausdehnung des Rechtsschutzes durch die Praxis mit zunehmender Skepsis. Versuche, diese unerwünschte Tendenz der Rechtsprechung auf gesetzgeberischem Weg zu stoppen, hat die Reichsregierung aber nicht unternommen. Die Stellungnahmen des Ministerialrats Löwenthal in verschiedenen Fachzeitschriften sind aber als eindeutiger Appell zur Umkehr zu verstehen.[24]

Der Staatsgerichtshof zeigte sich gegenüber diesen Vorgängen sehr empfindlich und hielt stets an der Konzeption fest, daß der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nicht durch eine alle denkbaren Fälle erfassende abstrakte Definition, mochte sie noch so konsequent und scharfsinnig sein, klare Konturen erhalten könne, sondern daß die Frage stets im konkreten Einzelfall nach praktischen Gesichtspunkten entschieden werden müsse. Dabei stand als

---

23) aaO Seite 739.

24) Der Staatsgerichtshof am Scheidewege, Die Justiz Bd.V (1929/30), Seite 216 ff; Der Begriff der"Verfassungsstreitigkeit", RuPrVBl 50, 1929, 729 ff. und RuPrVBl 1930, 35; vgl. ferner: ders., Das Antragrecht bei staatsrechtlichen Streitigkeiten nach Art. 19 der Reichsverfassung, RuPrVBl 50 (1929), 169 und ders., Die Abgrenzung der Verfassungs- von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Reichsverfassung, RuPrVBl aaO 525.

oberster Leitgedanke stets das Bemühen um eine umfassende Verwirklichung des Rechtsstaates auch auf dem Gebiet des Verfassungsrechts im Vordergrund.

Gerade Simons hatte sich in dieser Frage sehr stark engagiert.[25] Sein Einfluß war aber auch noch nach seinem Ausscheiden aus dem Staatsgerichtshof deutlich spürbar. In seiner Eigenschaft als Mitherausgeber der Sammlung der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vermutete er hinter der publizistischen Kritik Löwenthals an der Rechtsprechung eine Gesinnung, die die Verfassungsgerichtsbarkeit als "Hemmnis durchgreifender Verwaltungs- und Verordnungsmacht" empfinde und ihr deshalb die Fähigkeit abspreche, "Lebensfragen der organischen Entwicklung unserer Volksgesamtheit sachgemäß zu entscheiden." [26]

Daß die Frage des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit nicht bloß rechtstechnischer Art und von zweitrangiger Bedeutung war, macht ein kurzer Überblick über einige vom Staatsgerichtshof entschiedene Fälle deutlich.

Dabei wird es sich erweisen, daß durch die Auslegung des Begriffs der Umfang der Staatsgerichtsbarkeit überhaupt erst festgelegt wird. Daher hängt hiervon die Stellung des Gerichts im System der Verfassung entscheidend ab.[26a] Zugleich aber erlangen die am Verfas-

---

25) Vgl. seine Zurückweisung der Kritik an der Wahlrechtsrechtsprechung des StGH, Die Anklage gegen den Staatsgerichtshof, DJZ 1928, 197 ff.

26) Lammers/Simons IV, Zum Geleit, Seite VIII.

26a) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Feststellung Geigers, einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, DÖV 1952, 481 (486), der den Grund für die ausführliche Regelung der Parteifähigkeit im Bundesverfassungsgerichtsgesetz darin sieht, "die Kritik gegen die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs obsolet zu machen".

Scheuner, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, DVBl 1952, 613 (616) stellt fest, daß sich bei der Abfassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes einschränkende Tendenzen gegenüber der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bemerkbar gemacht haben.

sungsleben Beteiligten mit einer Anerkennung als klagende Partei vor dem Staatsgerichtshof eine nachhaltige Aufwertung.

Durch einen derartigen Rechtsschutz wurde gleichzeitig aber auch die Verfassung selbst bewahrt.[27] Im gewaltenteilenden Staat ist dies nur möglich, wenn die Einhaltung der Grenzen der in der Verfassung angeordneten Funktionsteilung nicht eine Frage der politischen Macht ist, sondern von einem objektiven Dritten nachgeprüft werden kann.

Der Staatsgerichtshof erkannte, daß er diese ihm von der Verfassung, wenn auch nur in Grenzen, zugewiesene Aufgabe nur erfüllen konnte, wenn er sich von der unter der Bismarckschen Verfassung herrschenden und bei den Verhandlungen in der Nationalversammlung vorausgesetzten Rechtsansicht löste, daß Verfassungstreitigkeiten nur zwischen der Regierung und der Volksvertretung denkbar waren. Im modernen Staat sind die Legislativ- und Exekutiv-Funktionen nicht mehr strikt voneinander getrennt, sondern in vielfältiger Weise miteinander verschränkt.[28]

Die Konsequenz hieraus ist, daß bestimmte Minderheiten der betreffenden Organe entweder von der Verfassung selbst oder zumindest von den Geschäftsordnungen mit eigenen Rechten ausgestattet werden, weil nur so der gewünschte Effekt der Gewaltenteilung, die gegenseitige Hemmung und Kontrolle der Machtträger, zu erreichen ist. Effektiv wahrgenommen werden können diese Rechte aber nur dann, wenn gegen ihre Mißachtung durch Übergriffe der jeweiligen Mehrheiten Rechtsschutz erlangt werden kann.

---

27) Zur Problematik der Wechselbeziehung von Individualrechtsschutz und objektivem Verfassungsschutz im Verfassungsrecht der Bundesrepublik siehe: Häberle, Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: ders.(Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Seite 14.

28) Vgl. z.B. Hesse, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, 437.

Es ist die historische Leistung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich gewesen, in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Parlamentsfraktionen und der politischen Parteien für das Verfassungswesen erkannt und die entsprechenden Konsequenzen für das Verfassungsprozeßrecht gezogen zu haben.

Problematisch wurde diese Rechtsprechung aber dadurch, daß der Staatsgerichtshof diese Grundsätze auch auf Körperschaften anwandte, die nicht dem Verfassungsrechtskreis angehörten. Er ließ es ausreichen, daß sie in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet waren, auch wenn es sich dabei um gegen den Staat gerichtete Abwehrrechte, insofern den Grundrechten vergleichbar, handelte.

Dies brachte dem Staatsgerichtshof mannigfache Kritik ein, die wohl, vor allem wenn sie mit verfassungsrechtsdogmatischen Gesichtspunkten argumentierte[27], im wesentlichen berechtigt war. Eine auffallende Besonderheit der sehr umfangreichen Literatur zu diesem Problem liegt aber darin, daß sich die rechtsdogmatische Kritik gegen Ende der Zwanziger Jahre unter dem maßgeblichen Einfluß Carl Schmitts mit der konservativen Kritik am Pluralismus des Weimarer Parteienstaats verband[28]. Gegenüber dem Staatsgerichtshof wurde der Vorwurf erhoben, die pluralistische Aufsplitterung des Staates gefördert und damit der Zerstörung der wirklichen Staatsidee Vorschub geleistet zu haben.[28a]

---

27) So insbesondere Friesenhahn, Die Staatsgerichtsbarkeit, Handbuch II, Seite 534 ff.

28) Zu nennen ist hier vor allem Wirmer, Die Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, passim, der die diesbezügliche, von Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung (Buchausg Seite 53 f., geäußerte Kritik zugrundelegte.

28a) Carl Schmitt aaO Seite 54.

1. Die Parteifähigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden

Wenn auch dem Staatsgerichtshof ein weitgehend unreflektierter und kasuistischer Begriff der Verfassungsstreitigkeit vorgeworfen wurde, so gestand man ihm doch zu, daß er in den meisten Fällen in materieller Hinsicht zufriedenstellende Lösungen gefunden und damit die ihm von der Verfassung zugewiesene Aufgabe der Rechtsbefriedung bei Streitigkeiten im Bereich des Verfassungslebens erfolgreich bewältigt habe.

Dies gilt auch für diejenigen Entscheidungen, die sich mit Fragen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts befaßten. Sie sind zum Teil auch in materieller Hinsicht noch heute von Interesse, weil sie ein auch in neuerer Zeit aktuelles Thema betrafen, nämlich die mit dem Problem der Verwaltungsreform verknüpfte kommunale Neugliederung. Die Ausführungen des Staatsgerichtshofs sind für die noch heute anerkannte Interpretation des Inhalts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie von grundlegender Bedeutung.[29] Artikel 127 WRV bestimmte, daß Gemeinden und Gemeindeverbänden innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung haben. Entgegen einer in der Staatsrechtslehre verbreiteten Auffassung[30] sah der Staatsgerichtshof in dieser Vorschrift mehr als einen bloßen Programmsatz. Vielmehr sei hierdurch die Gemeindefreiheit in Form einer institutionellen Garantie verfassungsrechtlich verbürgt, so daß der einfache Gesetzgeber bei Eingriffen in den Bereich der Selbstverwaltung die von der Verfassung gesetzten Schranken beachten

---

29) Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz II, Seite 331 (332), weist auf die Tatsache hin, daß das Bundesverfassungsgericht an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs angeknüpft hat.

30) Vgl. Nachweise bei Stier-Somlo, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, AöR NF 17 (1929),1 (4 f.).

mußte.[31]

Diese Garantie konkretisierte der Staatsgerichtshof[32] dahingehend, daß er es für unzulässig erklärte, wenn die Landesgesetzgebung die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten den Staatsbehörden übertragen würde. Unzulässig sei aber auch eine innerliche Aushöhlung der Selbstverwaltung, die den Gemeinden nur noch ein Schattendasein erlauben würde. Diese Rechtsprechung ermöglichte einen Schutz der Gemeinden vor willkürlichen Übergriffen des Landesgesetzgebers, respektierte aber zugleich die Grenzen, die der gerichtlichen Nachprüfung auf diesem Gebiet gezogen sind. Dem Gesetzgeber wurde ein weitgehender Gestaltungsspielraum eingeräumt. Insbesondere gewährte der Staatsgerichtshof den Gemeinden weder eine Bestandsgarantie[33] noch eine schrankenlose Gleichheit bei der Beschränkung der Selbstverwaltung. Auch sollte der Gesetzgeber nicht an die Zustimmung der Betroffenen gebunden sein. Die Frage, ob ein Eingemeindungsgesetz zweckmäßig war, ob es wirtschaftliche und kulturelle Belange bewahrt und unnötige Härten vermieden hat, sollte allein der Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleiben.

Mit dieser Rechtsprechung lieferte der Staatsgerichtshof einen Beweis dafür, daß er sehr wohl die Grenzen der rechtsprechenden Gewalt erkannte. Er ermöglichte es den politischen Organen, im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung politischen Zweckmäßigkeitserwägungen Geltung zu verschaffen. Diese Rechtsprechung verdient angesichts der in heutiger Zeit bei den Landesverfassungsgerichten zu beobachtenden und von maßgeblichen Wissenschaftlern

---

31) Ebda. Vgl. aus heutiger Sicht: Friesenhahn, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedächtnisschrift für Max Imboden, Seite 115 (120).

32) Lammers/Simons, Bd. II, Seite 99 (100), Leitsatz 4.

33) aaO, Seite 107 und Leitsatz 5 (Seite 100).

geförderten Tendenz, das richterliche Prüfungsrecht auf diesem Gebiet durch Einführung materiell-rechtlicher Maßstäbe immer weiter auszudehnen[34], besonderen Respekt. Trotz der gebotenen Zurückhaltung gelang es dem Staatsgerichtshof, das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zu einem Rechtsinstitut eigener Art zu entwickeln, das der ambivalenten Stellung der Gemeinden in der Staatsorganisation gerecht wurde. Während sie einerseits Glieder des Staatsaufbaus sind, die an der verwaltenden Tätigkeit teilhaben, soll ihnen andererseits die unter dem Einfluß des Gedankens der Selbstverwaltung seit den Stein-Hardenbergschen Reformen entwickelte Eigenart vor Zentralisierungstendenzen des Staates gesichert werden.[35]

Darüber hinaus wurde in der Weimarer Zeit aber im Zuge einer liberal-individualistisch übersteigerten Ausdehnung des klassischen Bereichs der Grundrechte versucht, aus der Selbstverwaltungsgarantie eine jedem staatlichen Zugriff entzogene Bestandsgarantie der Gemeinden in ihren von der Reichsverfassung vorgefundenen historischen Grenzen abzuleiten.[36]

---

34) Vgl. z.B. die Topoi "Gemeinwohlerforderlichkeit", "Systemgerechtigkeit" und "Sachgerechtigkeit", dazu: Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Seite 85 ff., 114 ff. und 120 ff.

35) Glum, Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 127, AöR NF 17 (1929), 379 (bes. Seite 386 und 412); aus heutiger Sicht: Hans Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971, 801 (804).

36) So vor allem Stier-Somlo aaO. Diesem Aufsatz lag ein Gutachten zugrunde, das der Verfasser zur Frage der Vereinigung der Städte Rheydt und Mönchengladbach erstattet hatte, vgl. die redaktionelle Notiz in AöR aaO, Seite 160. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß auch bei der heutigen Diskussion der Problematik der kommunalen Neugliederung diejenigen Autoren, die eine extensive Auslegung des Selbstverwaltungsrechts befürworten, fast durchweg als Gutachter für betroffene Gemeinden tätig gewesen sind, vgl. Hans Meyer aaO, Seite 803 bei Fn. 13 und die Replik von Hoppe/Rengeling aaO, Seite 9, Fn. 46, die Meyer entgegenhalten, daß seine restriktive Interpretation durch seine Tätigkeit als Assistent von Friesenhahn beeinflußt sein könnte, der seinerseits für die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im "Bonn-Verfahren" vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof tätig gewesen ist.

Der Staatsgerichtshof hat diese Tendenzen aber zurückgewiesen und damit verhindert, daß ein wesentlicher Bereich der als immer dringlicher empfundenen allgemeinen Verwaltungsreform in Preußen juristischer Interpretationskunst geopfert wurde.[37]

Wenn der Rechtsprechung entgegengehalten wurde[38], das "Grundrecht" müsse sich bei dieser Auslegung durch den Staatsgerichtshof bis zur Unkenntlichkeit verflüchtigen, so liegt darin der Vorwurf, das Gericht habe seine verfassungsmäßige Pflicht zur Gewährung eines umfassenden Rechtsschutzes auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nicht erfüllt. Hieraus wird aber deutlich - um wieder zum Ausgangspunkt der Fragestellung, zur Problematik des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit, zurückzukehren -, daß es mit Sicherheit eine unbefriedigende Lösung gewesen wäre, wenn der Staatsgerichtshof den klagenden Gemeinden die Anerkennung der Parteifähigkeit versagt hätte und damit den sachlichen verfassungsrechtlichen Problemen ausgewichen wäre. Es bestand bei den Beteiligten ein dringendes Bedürfnis, daß der Staatsgerichtshof in materieller Hinsicht zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden Stellung nahm. So ist auch von der beklagten preußischen Regierung in keinem Prozeßabschnitt ein Einwand gegen die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs erhoben worden.[39]

Die vom Staatsgerichtshof vorgenommene Interpretation des Artikels 127 WRV respektierte in vorbildlicher Weise die dem richterlichen

---

37) Eine vergleichende Darstellung der gemeindlichen Gebietsreform in Preußen, dem Dritten Reich und in Nordrhein-Westfalen gibt Wolfgang Bernhardt, Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht, ohne allerdings die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu berücksichtigen.

38) Stier-Somlo, Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, AöR NF 19 (1929), 255 (265).

39) Vgl. Lammers/Simons aaO, Seite 105.

Prüfungsrecht gezogenen Grenzen, indem sie zwar die Gemeinden vor willkürlichen Zugriffen der Landesverwaltung schützte,zugleich aber die Bestimmung der Zweckmäßigkeit der Verwaltungsreform und die Konkretisierung des öffentlichen Wohls als genuine Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers anerkannte.[40] Besonders deutlich wird dies aus einer zweiten Entscheidung.[41] Dort wird ausgeführt, daß der allgemeine Begriff des "öffentlichen Wohls", der die Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Gebietsänderung bestimmt, sich einer Interpretation durch die Gerichte entziehe[42], sofern er nicht durch eine genau umschriebene Bestimmung seines sachlichen Inhalts definiert sei.[43] Damit ist mit aller erforderlichen Klarheit die Grenze zwischen einem verfassungsgerichtlichen Erkenntnis und der Gesetzgebungspolitik gezogen worden. Ersteres ist nur dort möglich, wo die Verfassung selbst eindeutige Kriterien als Prüfungsmaßstab bereitstellt, die inhaltliche Bestimmung eines so konturlosen Begriffs wie "öffentliches Wohl" durch ein Verfassungsgericht hingegen wäre ein illegitimer Übergriff auf die Zuständigkeit der Parlamente.

2. Die Parteifähigkeit von Religionsgemeinschaften

Zu den umstrittensten Fragen aus dem Bereich der Parteifähigkeit gehörte die Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Hatte sich der Staatsgerichtshof in einem relativ frühen Urteil zur Begrün-

---

40) aaO, Seite 100 (Seite 9).

41) Lammers/Simons II, 109 (besonders Seite 113).

42) Vgl. zur Interpretation Bernhardt aaO, Seite 49 ff.

43) Von diesem Ansatz gehen auch heute noch Friesenhahn aaO, Seite 129, der mit vollem Recht die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs gegen die heutigen Tendenzen der Landesverfassungsgerichte ins Gedächtnis ruft, und Hans Meyer aaO, Seite 807 ff. aus.

dung besonders auf die These berufen, daß eine Verfassungsstreitigkeit immer dann vorläge, wenn der Gegenstand des Streits die Verfassung betraf[44], sah er sich später durch die Kritik an seiner Rechtsprechung und der in der Literatur[45] angedeuteten Gefahr der Ausuferung veranlaßt, ein Kriterium für die Eingrenzung der Parteifähigkeit zu entwickeln. Nunmehr verlangte der Staatsgerichtshof, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts durch die Verfassung anerkannt sowie mit eigenen Rechten und einem bestimmten Maß staatlich anerkannter Selbständigkeit ausgestattet sein müßten. In diesem Zusammenhang[46] erwähnte er ausdrücklich Kirchen und Gemeinden. Damit gelang dem Staatsgerichtshof zwar eine Anknüpfung an das positive Verfassungsrecht, dennoch wurde er der an der Rechtsprechung ausgeübten grundsätzlichen Kritik, die als Partei im staatsgerichtlichen Verfahren nur die Subjekte des Verfassungsrechtskreises anerkennen wollte, nicht gerecht. Aus heutigem verfassungsrechtlichen Verständnis machte der Staatsgerichtshof den Fehler, aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Korporationsqualität der Glaubensgemeinschaften als Körpe

---

44) Nur beiläufig fand sich dabei das Argument, daß es sich bei der klagenden evangelisch-lutherischen Landeskirche von Sachsen um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts handelte, Lammers/Simons I, 292 (296). Diese Entscheidung war auch deshalb von großer Bedeutung, weil sich der Staatsgerichtshof zum ersten Mal für berechtigt erklärte, reichsrechtliche Verfassungsnormen auszulegen, sofern sie auf das anzuwendende Ver- Landesverfassungsrecht einwirkten und es ergänzten. Erst damit verschaffte sich der Staatsgerichtshof die Möglichkeit, in Landesverfassungsstreitigkeiten verbindlich die Reichsverfassung zu interpretieren. Weder in der Verfassung selbst noch im Gesetz über den Staatsgerichtshof war diese Befugnis, die später von größter Bedeutung war, ausdrücklich enthalten.

45) Thoma, RG-Festschrift, Seite 186; Friesenhahn, Handbuch, Seite 539 Fn. 72.

46) Die Entscheidung selbst betraf eine Klage des Wupper-Talsperrenverbandes, dessen Parteifähigkeit der Staatsgerichtshof verneinte. Die Kirchen und Gemeinden dienten in diesem Urteil lediglich zur Abgrenzung. Der Staatsgerichtshof wiederholte seine Begründung später in Lammers/Simons IV, Seite 243 ff. (betr. die Landeskirche von Lippe).

schaften des öffentlichen Rechts den unzulässigen Schluß auf ihre Parteifähigkeit im staatsgerichtlichen Verfahren zu ziehen. Die Religionsgemeinschaften sollten durch ihre Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts keinesfalls zu Verfassungsorganen erhoben werden, vielmehr sollte ihnen nur ein gewisser Kernbestand öffentlich-rechtlicher Befugnisse verfassungskräftig zugestanden werden, z.B. das Besteuerungsrecht, die Dienstherrenfähigkeit, die Disziplinargewalt, abgeleitete Rechtsetzungsbefugnisse sowie einige Randrechte.[47] Somit ist die Gewährung der Körperschaftsstellung als Element der Religionsfreiheit und des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts zu qualifizieren[48], das einen defensiven, gegen den Staat gerichteten Charakter hat und die Religionsgemeinschaften nicht zu aktiven Organen des Verfassungslebens erhebt.

Aus einem Vergleich mit dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik ergibt sich, daß der Staatsgerichtshof vor einem Problem stand, das sich unter dem Grundgesetz in dieser Form nicht stellt.

Das Bundesverfassungsgericht kann in diesem Fall die Kirchen auf den Weg der allgemeinen Verfassungsbeschwerde verweisen.[49] In ausdrücklicher, deutlicher Abgrenzung zur Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hat es daher die Organklage auf die Faktoren des inneren Bereichs des Verfassungslebens beschränkt, ohne daß

---

47) Vgl. Hermann Weber, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, Seite 130 f. und derselbe in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Seite 729 (731).

48) Vgl. dazu Hollerbach, Handbuch des Staatskirchenrechts, Seite 215 (251).

49) Hollerbach aaO, Seite 261; vgl. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Hollerbach, Das Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 92 (1967), 99.

es deshalb in problematischen Fällen zu einer Rechtsschutzlücke kommen könnte.[50]

3. Die Ablehnung der Parteifähigkeit von Einzelpersonen

Der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs ist vor allem immer wieder vorgeworfen worden[51], daß sie vor der letzten Konsequenz des eingeschlagenen Weges, nämlich der Anerkennung der Parteifähigkeit von Privatpersonen, zurückgeschreckt sei. Rechtslogisch war diese Zurückhaltung in der Tat kaum vertretbar: Auf der Grundlage des zunächst vertretenen rein objektiven Begriffs der Verfassungsstreitigkeit deshalb nicht, weil Klagen von Einzelpersonen sich meist gegen die Verletzung von Grundrechten durch die öffentliche Gewalt richteten, also materielles Verfassungsrecht zum Gegenstand hatten[52]; später, nachdem der Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit vom Vorliegen besonderer Organschaftsrechte abhängig machte, war der Ausschluß einer Klagebefugnis von Einzelpersonen zumindest dann nicht zu vertreten, wenn es um die Durchsetzung der demokratischen Organschaftsrechte des Einzelnen in seiner Eigenschaft als Wahlbürger ging.[53]

---

50) Vgl. BVerfGE 1, 208 (220 f.); 2, 143 (156). Das Bundesverfassungsgericht knüpfte in der ersten Entscheidung ausdrücklich an die schon in der Weimarer Zeit vor allem von Thoma entwickelte Lehre an, daß es bei der Bestimmung des Verfassungsstreits auch auf die streitenden Subjekte ankomme (S.221). Zu bemerken ist, daß Friesenhahn, der diese Lehre in seinem Handbuch-Artikel unter ausdrücklicher Kritik am Staatsgerichtshof ausgearbeitet hatte, Mitglied des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts war.

51) Eine vollständige Unterstützung fand der Staatsgerichtshof aber in der Dissertation von Schultz aaO, der sich vor allem gegen die von Thoma und Friesenhahn vorgebrachte Kritik wandte (Seite 95, auch Seite 34) und zu dem Urteil gelangte, die Rechtsprechung sei unter dem Aspekt des "fortschreitenden Ideals der Rechtsstaatlichkeit" allen praktischen Bedürfnissen gerecht geworden.

52) Z.B. Lammers/Simons IV, Seite 182, 202 und 217.

53) Vgl. Thoma, RG-Festschrift,Seite 185.

Zumeist wies der Staatsgerichtshof "Verfassungsbeschwerden" von Einzelpersonen nicht durch Urteil, sondern durch einen - in der Verfassung, im Gesetz und in der Geschäftsordnung nicht vorgesehenen - einfachen Bescheid zurück.[54]

Auf diesem Hintergrund erscheint das vom Staatsgerichtshof verlangte Erfordernis einer verfassungsrechtlich anerkannten Organstellung als ein recht willkürlich gehandhabtes Abgrenzungsmerkmal, mit dem das Gericht eine unerwünschte Ausweitung seines Tätigkeitsbereiches verhindern wollte. Konsequent durchgehalten worden ist dieser Ansatz nicht. Allerdings war es nur eine scheinbare Ausnahme, wenn der Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit eines in die Bürgerschaft von Lübeck gewählten einzelnen Abgeordneten bejahte.[55] Denn die ratio dieser Entscheidung lag darin, daß der Kläger in seiner Eigenschaft als gewählter Abgeordneter einer Volksvertretung zur Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens berufen war.[56]

Daß überhaupt die Gefahr einer Ausuferung entstehen konnte, war letztlich auf die Rechtsprechung selbst zurückzuführen. Der Staatsgerichtshof ging nicht nur weit über den ihm nach dem Willen der Nationalversammlung zugewiesenen Bereich hinaus, sondern gab klar zu erkennen, daß er auf einem über den der Norminterpretation zugänglichen Bereich hinausgehenden Weg ein eigenes verfassungspolitisches Ideal anstrebte.

---

54) Buschke, Die Grundrechte der Weimarer Verfassung in der Rechtsprechung des Reichsgerichts, Seite 13 Fn. 1, der sich hierbei auf eine Information von Lammers stützt. Des weiteren prüft und verwirft der Verfasser die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde de lege lata (Seite 16 f.), hält sie aber für die einzig mögliche Konsequenz aus der vom Staatsgerichtshof begonnenen weiten Auslegung (Seite 13 - 15); für die Anerkennung der Parteifähigkeit des einzelnen: Hofmann, Die Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes nach Art.19 der Reichsverfassung, Seite 70 ff.

55) Lammers/Simons IV, Seite 257.

56) aaO (Leitsatz 3) und Seite 266.

4. Die Parteifähigkeit politischer Parteien

Von herausragender Bedeutung sind die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs, in denen er die Parteifähigkeit von politischen Parteien geprüft und in den meisten Fällen auch bejaht hat. Dabei war diese Rechtsprechung in der Staatsrechtslehre weit weniger umstritten als die in den gleichen Zusammenhang gehörenden Fälle der Gemeinden und Religionsgemeinschaften.[57]

Das heutige Interesse an dieser Problematik ist auf die Frage zu richten, ob der Staatsgerichtshof dadurch, daß er die politischen Parteien ausdrücklich als Kläger anerkannte, jene so oft beklagte "mangelnde Anpassung der staatsrechtlichen Interpretation an die demokratische Struktur"[58], die in der Staatsrechtslehre weit verbreitet war, korrigiert und damit ein Gegengewicht zu der sich schon vor Ausbruch der Wirtschaftskrise und der Krise des Weimarer Staats abzeichnenden grundsätzlichen Kritik am Parteienstaat und am Parlamentarismus geschaffen hat.[59]

Die Kritik am Parteienstaat nahm vor allem daran Anstoß, daß er die "Wirksamkeit des repräsentativen Prinzips" praktisch in weitem Maße illusorisch gemacht habe.[60] In ihr spiegelte sich das

---

57) Friesenhahn, Handbuch Seite 537, stimmt der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs ausdrücklich zu.

58) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 38 im Anschluß an Radbruch, Handbuch, Seite 288.

59) Hier ist vor allem auf die Berliner Gedächtnisrede von Heinrich Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, hinzuweisen. Dort wurde die Abkehr vom Parteienstaat und die Ersetzung der "atomistisch-individualistischen" Staatsauffassung durch eine "organische" gefordert (Seite 30 f.).

60) Vgl. Koellreutter, Die politischen Parteien im modernen Staat, Seite 64 sowie Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus, Seite 55.

Unbehagen an der "Diskrepanz zwischen der liberalen demokratischen Ideologie und der parteienstaatlichen Wirklichkeit" wider[61], das in zunehmendem Maße zu einer Entfremdung gegenüber dem bestehenden Staatswesen führte. So machte sich gerade in der Staatsrechtslehre zunächst eine tiefe Resignation gegenüber den bestehenden Zuständen breit[62], die nicht mehr den Weg zu Reformvorschlägen fand, durch die ein Beitrag zum besseren Funktionieren der demokratischen Wirklichkeit geleistet worden wäre.

In der Entstehungsphase der Weimarer Republik war die verfassungsrechtliche Rolle der politischen Parteien von der Verfassung selbst vernachlässigt worden. Lediglich in dem bekannten negativen Kontext des Artikels 130 WRV ("Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht Diener einer Partei") sind sie überhaupt erwähnt, nicht dagegen in den zentralen Bestimmungen über den Ursprung der Staatsgewalt, die Stellung des Abgeordneten und die Regierungsbildung.[63] Daher ist es berechtigt, die Haltung der Verfassung gegenüber den Parteien als "Versteckspiel" zu bezeichnen.[64] Auf Grund der Geschäftsordnung für den Reichstag war allerdings der einzelne Abgeordnete praktisch nur als Mitglied einer Fraktion politisch handlungsfähig[65], so daß

---

61) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 35.

62) Charakteristisch hierfür ist der Verlauf der Aussprache auf der Staatsrechtslehrertagung in Halle 1931 (VVDStRL Heft 7), in der sich allein Richard Thoma als engagierter Befürworter des bestehenden parlamentarischen Systems erwies. Freilich war die Kritik am Parlamentarismus bei den anderen Rednern noch sehr zurückhaltend (Koellreutter, Seite 199, Triepel, Seite 195 f.). Allein Herrfahrdt hielt eine Diskussion über Fragen der Wahlrechtsreform für überflüssig und schädlich, weil man damit nur den "absterbenden Parlamentarismus" wieder interessant mache (Seite 191 f.).

63) Vgl. Bracher, aaO, Seite 38.

64) Allerdings nahmen auch andere Verfassungen von den politischen Parteien nur geringe Kenntnis, vgl. Franz Adler, Die Rechtsstellung der politischen Parteien im modernen Staat, ZfP 22 (1933), 162.

65) Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, Handbuch I, 285 (291 f.).

in dieser Hinsicht die parteienstaatliche Realität zumindest zur Kenntnis genommen wurde. Vor allem aber mußte die verfassungsmäßige Einführung des Verhältniswahlrechts als verbindliches Wahlsystem nicht nur von der Existenz der politischen Parteien ausgehen, sondern ihnen zugleich wichtige Funktionen bei der Bildung der Volksvertretung zuweisen.[66] So war die Notwendigkeit politischer Parteien schon in der Entstehungsphase der Weimarer Republik nicht nur als mehr oder weniger bereitwillig anerkannte "politikwissenschaftliche Erkenntnis"[67] hingenommen, sondern auch von einem so prononciert konservativen Staatsrechtslehrer wie Erich Kaufmann in einem wenig beachteten Aufsatz schon in den ersten Tagen des Jahres 1919 anerkannt worden.[68] Er hielt es für eine "völlige Verkennung des Wesens des parlamentarischen Mechanismus und der politischen Willensbildung", wenn man die mit der Einführung des Verhältniswahlrechts notwendigerweise verbundene Stärkung der Parteiorganisationen für einen Fehler erachtete.[69]

Kaufmanns Äußerungen ist ein Verfassungsrealismus zu entnehmen, zu dem sich die Väter der Verfassung selbst nicht bekennen wollten.[70]

Auf dem Hintergrund dieses staatsrechtlichen Meinungsstandes entschied der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in seinem Urteil vom 17. Dezember 1927[71], daß politische Parteien befugt seien,

---

66) aaO, Seite 290.

67) Von Alemann aaO,Seite 67.

68) Das Wahlrecht zur deutschen Nationalversammlung, DJZ 1919, 25.

69) aaO, S. 27; vgl. auch Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Seite 64, der die Verhältniswahl als "Sinnbild und Deckmantel des noch immer verschämten Verhältnisses der Reichsverfassung zur Partei " bezeichnete.

70) Einen solchen Realismus forderte, unabhängig von der inneren Einstellung zum Parteiwesen,auch Nawiasky, Die Zukunft der politischen Parteien, Seite 22 f.

71) Lammers/Simons I, 329.

in Verfassungsstreitigkeiten Anträge vor dem Staatsgerichtshof zu stellen, sofern diese auf das Wahlrecht bezogen waren.[72] In der Begründung knüpfte das Gericht an frühere Entscheidungen an, in denen parlamentarische Fraktionen als Streitteile anerkannt worden waren. Wenn der Staatsgerichtshof dies darauf gestützt hatte, daß die Fraktionen der Volksvertretung angehörten und in ihr zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung berufen waren[73], folgte daraus nicht zwingend auch die Notwendigkeit der Anerkennung der politischen Parteien. Der Staatsgerichtshof berief sich ausdrücklich auf die Erkenntnis, daß die Volksvertretungen der neuzeitlichen Verfassungen das Vorhandensein der politischen Parteien voraussetzten.[74] Vor allem sei die Durchführung von Wahlen ohne die Partei undenkbar, was sich aus der Einführung der Verhältniswahl überhaupt, vor allem aber aus der das Verhältniswahlverfahren näher regelnden Gesetzgebung[75] ergebe. Der Staatsgerichtshof leitete aus der gesetzlich anerkannten Verbindung der Parteien zum Verhältniswahlsystem unmittelbar auch deren Befugnis ab, sich in Verfassungsstreitigkeiten, die das Wahlrecht zum Gegenstand hatten, selbständig und nicht nur auf dem Umweg über die Fraktionen an den Staatsgerichtshof zu wenden. Damit sollte auch solchen Parteien eine Klagebefugnis eingeräumt werden, denen die Erringung eines Abgeordnetenmandates nicht gelungen war, und die sich nun gegen eine Benachteiligung durch das Wahlrecht wenden wollten.

---

72) Antragsteller in diesem Verfahren war übrigens u.a. der Gau Hessen der NSDAP.

73) Lammers/Simons I, 267 ff., 313 ff., 370 ff., ebenso schon der Vorläufige Staatsgerichtshof im Jahre 1921, Lammers/Simons I, 357; kritisch zu dieser Rechtsprechung: Friesenhahn, Handbuch, Seite 536.

74) Lammers/Simons I, Seite 334.

75) So mußten gemäß § 25 des Reichswahlgesetzes vom 6.3.1924 (RGBl. I, Seite 159) die Wahlvorschläge auf den amtlichen Stimmzetteln die Angabe der Partei enthalten.

An der Beschränkung der Klagebefugnis auf Verfahren, die das Wahlrecht betrafen, hat der Staatsgerichtshof immer festgehalten.[76] So hat er einen Antrag der Waldeckischen Partei Wirtschaftsbund, die versucht hatte, eine allgemeine Verfassungsstreitigkeit beim Staatsgerichtshof anhängig zu machen, zurückgewiesen.[77] Zur Begründung führte er aus, daß die Parteien außerhalb des Wahlverfahrens keine gesetzliche Anerkennung als Träger verfassungsrechtlicher Aufgaben und Befugnisse gefunden hätten, so daß sie nichts anderes darstellten als"Vereinigungen von Privatpersonen zur Verfolgung politischer Zwecke".[78]

Somit beruht die Anerkennung politischer Parteien als Streitteile vor dem Staatsgerichtshof wohl nicht auf einem sich von der allgemeinen staatsrechtlichen Geringschätzung positiv abhebenden Bild von der Realität des Parteienstaates. Sie waren auch nach seiner Auffassung nur soziologische Erscheinungen, deren verfassungsrechtliche Bedeutung auf einen verhältnismäßig kleinen Bereich bei der Kreation der Volksvertretungen beschränkt blieb. Die Rechtsprechung war lediglich die Konsequenz aus der stillschweigenden Anerkennung dieser Funktion der Parteien durch die Reichsverfassung und die Wahlgesetze. Sie war aber im Hinblick auf die seit 1927 zunehmende Kritik am Parteienstaat nicht von Bedeutung. Die Judikatur des Staatsgerichtshofs berührte die sich aus der Spannungslage von Parteiensystem und Parlamentarismus ergebenden Probleme ebensowenig wie Fragen der inneren Ordnung der politischen Parteien.[79]

---

76) Lammers/Simons II, 136 (140).

77) Lammers/Simons II, 176.

78) Bestätigt in: Lammers/Simons IV, 171 (174).

79) Hier steht das Bundesverfassungsgericht wegen der in Artikel 21 GG enthaltenen Bestimmungen über das Parteiwesen vor einer völlig anderen Aufgabe.

Mit der Anerkennung der Parteifähigkeit politischer Parteien hat der Staatsgerichtshof sich nicht in positivem Sinn zum Parteiensystem im Parlamentarismus geäußert, sondern nur die verfassungsprozessualen Konsequenzen aus der Tatsache gezogen, daß in der Staatsorganisation die Existenz politischer Parteien vorausgesetzt wurde. Eine Gegentendenz zum herrschenden Antiparteieneffekt ist somit in dieser Rechtsprechung nicht zu sehen.

Ihre eigentliche Bedeutung liegt darin, daß der Staatsgerichtshof einen politisch-soziologischen Parteibegriff entwickelte, der nach dem Urteil von Sigmund Neumann [80] eine sonst im politischen Schrifttum kaum anzutreffende "gute Zusammenfassung der entscheidenden Momente" enthielt.

Nach der Definition des Staatsgerichtshofs setzte der Begriff der Partei voraus, daß es sich um einen "festen Zusammenschluß einer größeren Zahl von Staatsbürgern zur Erreichung politischer Ziele" handelte. Die Vereinigung mußte sich zur Verwirklichung ihres Programms politisch betätigen, etwa in Versammlungen und bei Wahlen, was eine "gewisse Dauer des Verbandes, eine gewisse Stetigkeit seines Hervortretens in der Öffentlichkeit" verlangte.[81] Außerdem forderte der Staatsgerichtshof eine einigermaßen erhebliche Bedeutung der Vereinigung, denn ihre Betätigung sollte für das Wahlergebnis von Belang sein. Von solchen politischen Gruppen, die sich selbst als Parteien bezeichneten, aber nicht über Abgeordnete in den Volksvertretungen verfügten, verlangte er stets den Nachweis, daß zumindest die Möglichkeit eines Einflusses auf das Wahlergebnis bestand.[82]

Daß die vom Staatsgerichtshof entwickelten Kriterien notwendige Bestandteile eines brauchbaren Parteienbegriffs darstellten, zeigt

---

80) Die Parteien der Weimarer Republik, Seite 112 Anm. 2.

81) Lammers/Simons I, 411 ff.

82) Vgl. die Zusammenfassung der in früheren Entscheidungen entwickelten Grundsätze in: Lammers/Simons IV, 143 (146). Siehe auch: Ipsen, Vom Begriff der Partei, ZStW 100 (1940), 309 (325 ff.).

sich nicht zuletzt daran, daß sie auch für das Parteienrecht der Bundesrepublik von erheblicher Bedeutung sind.[83] Doch ergeben sich aus ihrer Anwendung durch den Staatsgerichtshof Bedenken, ob sie wirklich die ihr von Sigmund Neumann attestierte Klarheit besaßen. Denn vor allem das Merkmal einer begründeten Erfolgsaussicht wurde vom Staatsgerichtshof sehr flexibel gehandhabt und führte zu nicht immer einsehbaren Differenzierungen. Diese Problematik erwies sich im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 7. Juli 1928[84], in dem er die Parteieigenschaft der USPD in Sachsen verneinte. Hiergegen ist der Verdacht geäußert worden, daß der Staatsgerichtshof nicht frei von politischen Vorurteilen gewesen ist.[85] Bei dieser Gruppe handelte es sich um eine Minderheit, die den Zusammenschluß der USPD mit den Mehrheitssozialdemokraten im September 1922 nicht mitgemacht und sich zu einer eigenständigen politischen Gruppe zusammengeschlossen hatte. Daß die Parteieigenschaft der alten USPD unzweifelhaft feststand, war für den Staatsgerichtshof irrelevant, denn er hielt nur die gegenwärtige Lage der Gruppe für maßgebend.[86]

Der Staatsgerichtshof bediente sich dieses Kriteriums zur Differenzierung von alten und neuen, von großen und kleinen Parteien. Der Verdacht willkürlicher Anwendung und der Bevorzugung von Parteien, die mittelständische Interessen vertraten, gründet sich darauf, daß der Staatsgerichtshof in einem früheren Urteil von der sogenannten Volksrechtspartei, Landesverband Hamburg, den Nachweis einer konkreten Erfolgsaussicht nicht verlangt hatte.

---

83) Vgl. die Darstellung von Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 21 ff.: ferner: Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Seite 159 ff.

84) Lammers/Simons I, Seite 309.

85) So auch von Thoma, RG-Festschrift, Seite 185.

86) Vgl. auch die Anmerkung zu dem Urteil von Bach, JW 1928, 3256 (3257).

Hervorgegangen aus dem Sparerbund, also einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft, verfolgte diese Gruppe ausschließlich wirtschaftspolitische Ziele, hauptsächlich eine andere gesetzliche Regelung der Aufwertungsfrage. Der Staatsgerichtshof erkannte durchaus, daß diese Ziele nur von vorübergehender Bedeutung waren. Trotzdem hatte er keine Bedenken, die Parteieigenschaft dieser Gruppe zu bejahen[87]. Auch in der späteren Rechtsprechung spielte das Merkmal der konkreten Erfolgsaussicht dann keine entscheidende Rolle mehr. Die Parteieigenschaft des Waldeckischen Wirtschaftsbundes verneinte der Staatsgerichtshof z.B. mit der fehlenden Stetigkeit der parteipolitischen Agitation.[88] Insgesamt aber lassen die wenigen entschiedenen Fälle trotz der Bedenken in der USPD-Entscheidung den Schluß nicht zu, der Staatsgerichtshof habe bei der Anwendung seiner Kriterien politisch einseitig bestimmte Gruppen bevorzugt.

In diesem Zusammenhang stößt man auf eine Bemerkung von Lammers, der im Geleitwort zu dem im Jahre 1939 - lange nach dem Ende des Staatsgerichtshofs - veröffentlichten letzten Band der Entscheidungssammlung schrieb, das Gericht habe sich "ein gewisses Verdienst auch vom Standpunkt der NSDAP erworben"[89], wobei er ausdrücklich der Rechtsprechung zur Parteifähigkeit der politischen Parteien und von Fraktionen der Volksvertretungen attestierte, zum Aufschwung der NSDAP beigetragen zu haben. In der Tat ist es auffällig, daß schon seit 1927 Parteigliederungen und später auch Fraktionen der NSDAP in den Landtagen als Kläger vor dem Staatsgerichtshof auftraten. Schon der ersten Entscheidung zur Problematik der Parteifähigkeit politischer Parteien hatte eine Klage des Gaues Hessen und des Landesverbandes Hessen der Wirtschaftspartei zu-

---

87) Lammers/Simons I, 341 (346); kritisch dazu Thoma aaO, S. 186.

88) Lammers/Simons I, 411 (414).

89) Lammers/Simons VI, Geleitwort,Seite IX.

grundegelegen.[90] Der Staatsgerichtshof hatte in der Urteilsbegründung die Parteifähigkeit der NSDAP ohne weitere Prüfung bejaht und ausgeführt, daß sie als politische Partei allgemein anerkannt sei.[91] Faktisch bedeutete diese Anerkennung durch das höchste deutsche Verfassungsgericht im Dezember 1927 eine nicht zu unterschätzende Aufwertung und Stärkung des Selbstbewußtseins der Partei, wobei man sich vergegenwärtigen muß, daß Hitler bis 1927 (in Preußen sogar bis September 1928) Redebeschränkung auferlegt war.[92] Stand das Jahr 1928 für die NSDAP im Zeichen der Straffung der inneren Organisation[93], so war ihr bereits mit dem Urteil vom 17. Dezember 1927 ein gewisser äußerer Erfolg gelungen, der für den beginnenden Legalitätskurs Hitlers auf dem Weg von der unbedeutenden Splitterpartei zur "Massenpartei des Mittelstandes"[94] gewiß nicht ohne Einfluß war.

Umgekehrt hatten die Nationalsozialisten bereits früher zumindest äußerlich eine gewisse Sympathie für den Staatsgerichtshof erkennen lassen, als im Jahre 1925 die völkisch-nationalsozialistische Gemeinschaftsfraktion im Reichstag einen Gesetzentwurf einbrachte, der folgende Ergänzung des Artikels 19 Absatz 1 der Reichsverfassung vorsah[95]:

> "Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich entscheidet auch über Beschwerden von Einzelpersonen, die behaupten, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung dieser Verfassung geschädigt zu sein. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn vorher ohne Erfolg bei der obersten Aufsichtsbehörde Abhilfe nachgesucht und der Rechtsweg nicht eröffnet ist."

---

90) Lammers/Simons I, 329 (330).

91) aaO, Seite 335.

92) Vgl. Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 152.

93) Vgl. G. Schulz, Aufstieg des Nationalsozialismus, Seite 483 ff.

94) Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 166 ff.

95) Antrag Frick und Gen. vom 19.11.1925, RT-Drucksache Nr.1489, Verweisung an den Rechtsausschuß am 20.11.1925, Sten.Ber. Seite 4465.

Dieser Antrag läßt aber trotz seiner weiten Fassung keineswegs auf ein besonderes Interesse der Nationalsozialisten an einer Fortentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit schließen. Er war vielmehr ausschließlich durch das in Bayern bestehende Redeverbot gegen Hitler veranlaßt. Nach bayerischem Recht war eine Zuständigkeit der Gerichte zur Nachprüfung derartiger polizeilicher Maßnahmen nicht gegeben.[96]

Der Antrag fand im Rechtspflegeausschuß des Reichstages eine gewisse Sympathie bei den Sozialdemokraten und den Kommunisten, die die bayerische Situation ebenfalls als unbefriedigend empfanden.[97] Die Empfehlung des Ausschusses an den Reichstag, den Antrag abzulehnen[98], war weniger durch seinen sachlichen Inhalt begründet, sondern beruhte eher darauf, daß der Ausschuß der von Brecht vorgetragenen Meinung des Reichsinnenministeriums folgte, nach der der in dem Antrag angeschnittene Fragenkreis erst im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichtes geregelt werden sollte.[99]

In den Jahren 1931 und 1932 häuften sich dann beim Staatsgerichtshof Klagen der nationalsozialistischen Fraktionen in den Landtagen von Preußen, Baden, Bayern und Hessen.[100] In nahezu allen Fällen waren Gegenstände betroffen, die über die sich aus dem Fraktionsstatus ergebenden Rechtsfragen hinausgingen. In konsequenter Anwendung seiner Rechtsauffassung, daß Fraktionen als Streitteile

---

96) Schreiben Stützels an das Staatsministerium des Äußeren vom 24.11.1925, HStA München, MInn. 74109 sowie die Begründung des Antrags durch Frick in der 83. Sitzung des Rechtspflegeausschusses des Reichstages vom 11.5.1926, Prot.in:Preuß.GehStA. Rep. 84a/6242, Bl. 719.

97) Abg.Rosenfeld (SPD) und Meyer (KPD), Prot.Bl.719 f.

98) Mündlicher Bericht des 13. Ausschusses, RT-Drucksache Nr.2414.

99) Prot. der Sitzung vom 26.11.1925, Preuß.GehStA, Rep. 84a aaO Bl. 561 und Bericht von Imhoffs an das bayerische Innenministerium HStA München MInn.74189.

100) Vgl. Stichwortverzeichnisse in: Lammers/Simons IV, S. 431 und V, S. 308.

nur solche Rechte geltend machen könnten, die ihnen als Teil der Volksvertretung zustanden, wies der Staatsgerichtshof die nationalsozialistischen Anträge meist schon wegen der fehlenden Parteifähigkeit zurück.[101] In diesem Zusammenhang ist dem Staatsgerichtshof vorgeworfen worden, er habe durch seine formalistische Begründung das Problem der Frage der Staatsfeindlichkeit der NSDAP umgangen[102] und damit den Nationalsozialisten den Weg zur Machtübernahme freigehalten. Es ist nicht zu bestreiten, daß der Staatsgerichtshof und vor allem sein Vorsitzender Bumke politische Konflikte scheuten und sie oft durch prozeßtaktische Handlungen zu umgehen suchten. Doch besteht an der Richtigkeit des Urteils vom 22. Juni 1932 [103] und dem vorangegangenen Beschluß vom 27. April 1932[104], deren Gegenstand die Polizeiaktion gegen die NSDAP in Preußen war[105], kein Zweifel. Der Staatsgerichtshof hätte alle prozessualen Grundsätze ignorieren müssen, wenn er trotz des unzweifelhaft feststehenden Fehlens der Klagebefugnis der Landtagsfraktion der NSDAP auf Sachfragen eingegangen wäre.

Es ergibt sich somit folgendes Bild: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Parteifähigkeit hat der NSDAP vielfach Gelegenheit zu wirkungsvollen und publizitätsträchtigen Auftritten vor dem höchsten deutschen Verfassungsgericht gegeben. Dies läßt aber nur den Schluß zu, daß die Nationalsozialisten es verstanden, die Konsequenzen der Rechtsprechung zur Parteifähigkeit mit taktischem Geschick für eigene Zwecke auszunutzen. Dem Staatsgerichtshof kann aber deswegen kein Vorwurf gemacht werden. In seinen Urteilen und

---

101) Vgl. Lammers/Simons IV, 168 (betr. das Verbot des Tragens der Parteiuniform in Preußen);171 (betr. Teilnahme von Beamten an staatsfeindlichen Organisationen); ferner: 221 und V,180 und 184.

102) Kolbe, Reichsgerichtspräsident Dr.Erwin Bumke, Seite 153.

103) Lammers/Simons IV, 184.

104) aaO, 180.

105) Dazu: Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 481.

Beschlüssen ist weder ein bewußtes Fördern noch eine besondere Großzügigkeit gegenüber der NSDAP zu erkennen. Im Gegenteil: Alle Versuche der NSDAP, die Klagebefugnis der Fraktionen zu erweitern, wurden zurückgewiesen. Man muß sich davor hüten, bei der Analyse der in der Behandlung der NSDAP begangenen Fehler, insbesondere ihrer ständigen Unterschätzung[106], nachträglich Frontlinien zu errichten, die in dieser Form nie bestanden haben. Die faktische Aufwertung der NSDAP seit Ende 1927 war eine zwangsläufige Folge aus der verfassungsrechtlich gebotenen, notwendigerweise schematischen Anwendung des Rechtsbegriffs der Parteifähigkeit.[107] Daß die NSDAP eine politische Partei war, konnte niemals ernsthaft bestritten werden. Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei war das Problem der Klagebefugnis ein ungeeigneter Ansatzpunkt.

5. Die Entscheidung über die Teilnahme von Beamten am Volksbegehren über das Freiheitsgesetz

Die möglicherweise verfassungsrechtlich problematischste, aber auch politisch bedeutsamste Entscheidung des Staatsgerichtshofs zum Problem der Parteifähigkeit war diejenige vom 19. Dezember 1929 über die Beteiligung der preußischen Beamten am Volksbegehren über das sogenannte "Freiheitsgesetz"[108].

Dieses Volksbegehren stellte den Höhepunkt der innenpolitischen Kampagne gegen den Young-Plan dar, in der es um mehr ging als um den bloßen Widerstand gegen eine außenpolitische Entscheidung der

---

106) Vgl. Bracher, Tradition und Revolution im Nationalsozialismus, in: derselbe, Zeitgeschichtliche Kontroversen, Seite 62.

107) Der Legalitätskurs der NSDAP beruhte u.a. auch auf der Erwägung, bis zur endgültigen Machtergreifung die legalen Möglichkeiten, die der pluralistische Staat auch seinen extremen Gegnern bot, mit aller Konsequenz auszunutzen, um auf diese Weise die Substanz des Staates mit den Mitteln der Verfassung auszuhöhlen und ihn schließlich zu beseitigen, vgl. dazu Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 211.

108) Lammers/Simons II, 80.

Reichsregierung. Es bedeutete vielmehr eine erste Kraftprobe der sich formierenden nationalistischen inneren Opposition zum Weimarer System[109], in der Hugenberg, der Nachfolger Graf Westarps in der Führung der DNVP,eine ausschlaggebende Rolle spielte, die aber auch den Nationalsozialisten Gelegenheit gab, aus der Isolierung einer radikalen Splittergruppe herauszutreten.[110]

---

109) Vgl. hierzu den Aufruf in der konservativen Zeitschrift "Der Ring", II. Jahrgang, Heft 41, Seite 783. Die Schriftleitung bemerkte, daß es sich bei der Stimmabgabe um "die Aufgabe einer geschlossenen Front gegen das falsche System, einer Willenskundgebung um der Freiheit willen" handelte. Sie fuhr fort: "Die politische Auseinandersetzung mit dem System dagegen wird aus der Krisis des Systems heraus von anderer Stelle aus geführt werden müssen. Es wird darauf ankommen, daß die bodenständigen Kräfte eine Anerkennung ihrer Position im Staate erkämpfen, die nicht durch den offenen Bürgerkrieg, sondern durch die Legalisierung ihrer Rechte, die der heutige Staat ihnen versagt, erreicht werden muß. Diese notwendige Umgruppierung der politischen Kräfte, der positive Kampf um die Verfassung, die Neuorientierung unserer Außenpolitik verlangen dann den Einsatz von politischen Führerkräften. Aber diese Aufgaben werden durch die instinkthafte Kraft des Volksbegehrens gefördert. Das Volksbegehren bedeutet eine ernsthafte und drohende Warnung, die sich an die verantwortungslose und dabei so selbstsichere Haltung der Parteien wendet. (...) Vom Standpunkt konservativer Kritik aus muß der Aktion des Volksbegehrens der Erfolg gewünscht werden, so daß die Krisis eines schlechten Systems gesteigert und einer verantwortungsvollen Führung der Weg bereitet wird, die dem Volke gibt, was des Volkes ist und dem Staate wiedergibt, was des Staates ist."

110) Vgl. Schulz, Aufstieg des Nationalsozialismus, Seite 463; zu den taktischen Zielen der NSDAP beim Volksbegehren (sie trat dem am 9. Juli 1929 gebildeten Reichsausschuß bei): Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 179 ff.

Das Volksbegehren richtete sich auf den Erlaß eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes.[111] Danach sollte die Reichsregierung verpflichtet werden, die Streichung des Versailler Kriegsschuldartikels und sämtlicher Reparationsforderungen sowie die Räumung sämtlicher besetzten Gebiete bei den auswärtigen Mächten durchzusetzen (§§ 2 und 3). Für den Fall, daß Mitglieder der Reichsregierung oder deren Bevollmächtigte diesen Zielen widersprechende Verträge zeichneten, sollten sie als Landesverräter bestraft werden (§ 4). Die Reichsregierung glaubte nicht so recht an eine Erfolgsaussicht des Volksbegehrens. Der Reichsminister des Innern ließ es trotz bestehender verfassungsrechtlicher Bedenken[112] durch Verordnung vom 30. September 1929[113] zu. Die Reichsregierung begnügte sich mit einer politischen Stellungnahme gegen das Volksbegehren, ohne aber irgendwelche Schritte zu unternehmen.[114]

Umso entschiedener ergriff aber die preußische Regierung Maßnahmen, um den Erfolg des Volksbegehrens zu verhindern.[115] Aus Anlaß einer Rundfunkrede des Ministerpräsidenten Braun am 15. Oktober, deren Inhalt er am folgenden Tag im preußischen Landtag bekräftigte[116], in der er den preußischen Beamten disziplinarrechtliche Maßnahmen für den Fall angedroht hatte, daß sie das Volksbegehren unterstützten, entstand eine staatsrechtliche Auseinandersetzung.

---

111) RT-Drucksache Nr. 1429.

112) Vgl. die Darstellung von Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, AöR NF 19, 83 (88 ff.) mit umfassenden Nachweisen.

113) Reichsanzeiger Nr. 229 vom 1.10.1929.

114) Vgl. Stellungnahme des Reichsministers des Innern gegenüber dem Reichstag, RT-Drucksache Nr. 1429 IV, zit. bei Merk, aaO, Seite 85 f.; vgl. auch Ehni, Bollwerk Preußen?, S. 146 f.

115) Vgl. schon Stampfer, Die ersten 14 Jahre der deutschen Republik, Seite 531 ff.; ferner: Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat, Seite 148 ff. und Ehni aaO, Seite 142 ff.

116) Vgl. Kolbe aaO, Seite 127. Die Rede ist ausführlich wiedergegeben bei Bumke, Ausgewählte Entscheidungen, Heft 1, S. 6 f.

Die Landtagsfraktion der DNVP, die die Staatsregierung aufgefordert hatte, "das verfassungsmäßige Recht jedes Beamten beim Volksbegehren gegen jede Beeinträchtigung nachdrücklich zu schützen"[117], erhob daraufhin Klage beim Staatsgerichtshof und begehrte gleichzeitig den Erlaß einer einstweiligen Verfügung gegen die Kundgebungen und Anweisungen des Staatsministeriums.[118]

Mit der Begründung, eine einstweilige Verfügung setze eine Entscheidung über die Tragweite der einschlägigen Verfassungsartikel voraus und nehme damit die Entscheidung in der Hauptsache vorweg[119], lehnte der Staatsgerichtshof den Antrag der DNVP ab. Obwohl die kommunistische "Rote Fahne" dabei die Tendenz zu erkennen glaubte, "die Deutschnationalen zur Regierungsfähigkeit zu erziehen"[120], wurde durch diesen Beschluß die Abwehr des Volksbegehrens äußerlich nicht erschwert. Immerhin bedeutete es aber eine erhebliche Gefährdung des Prestiges der Regierung Braun, daß sie mit einem die Verfassungswidrigkeit ihres Verhaltens feststellenden Urteil in der Hauptsache weiterhin rechnen mußte.[121]

---

117) Ehni aaO, Seite 145.

118) Lammers/Simons II, 72.

119) aaO, Seite 79.

120) Ausgabe vom 27.10.1929, zitiert bei Kolbe aaO, Seite 129.

121) Die deutschnationale Fraktion hatte in der mündlichen Verhandlung die Feststellung beantragt, daß die auf dem Dienstwege erfolgten Eröffnungen der preußischen Regierung verfassungswidrig seien. Die Garantie der politischen Meinungsfreiheit umfasse

1. schlechthin das Recht, sich beim Volksbegehren in die Eintragungsliste einzutragen und beim Volksentscheid ihrer (der Beamten) Überzeugung entsprechend die Stimme abzugeben,
2. weiterhin auch das Recht, anderweitig für das Volksbegehren und den Volksentscheid einzutreten, sofern sie nicht im Einzelfalle durch die Art und Form ihres Eintretens die besonderen Beamtenpflichten verletzen (vgl. Lammers/Simons aaO, Seite 82).

Vgl. zu den prozessualen Fragen Poetzsch-Heffter, Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs, DJZ 1929, 1507 ff.

Bumke bemühte sich darum, die mit einer Entscheidung notwendigerweise verbundenen politischen Auseinandersetzungen und eine Gefährdung des Ansehens des Staatsgerichtshofs zu vermeiden, indem er die Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung bringen wollte.[127] Dies gelang jedoch nicht. Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 19. Dezember 1929 - übrigens drei Tage vor dem notwendig gewordenen Volksentscheid erlassen[128] und damit von unmittelbarer Aktualität - kam in der Sache beiden Seiten entgegen.

Der Staatsgerichtshof entschied, daß die in Artikel 130 Absatz 2 WRV den Beamten gewährleistete Freiheit ihrer politischen Gesinnung das Recht umfasse, sich bei einem zugelassenen Volksbegehren ohne Rücksicht auf dessen Inhalt einzutragen und bei einem Volksentscheid abzustimmen. Die weitergehenden Anträge wies er aber ab.

Die vom Staatsgerichtshof vorgenommene Auslegung der einschlägigen Verfassungsnorm entsprach im wesentlichen der in den Betrachtungen zu diesem Prozeß zum Ausdruck gekommenen herrschenden Meinung in der Staatsrechtslehre.[129] Das Gericht hielt die Einzeichnung in die Listen des Volksbegehrens und die Stimmabgabe beim Volksentscheid für völlig frei von beamtenrechtlichen Bindungen, da es sich dabei um die Teilnahme an der unmittelbaren Volksgesetzgebung handele.[130] Eine darüber hinausgehende politische Betätigung sollte

---

127) Vgl. Kolbe aaO, Seite 130.

128) Der Reichstag hatte in seiner Sitzung vom 30. November 1929 die Ablehnung des begehrten Gesetzentwurfs beschlossen. Hierdurch war ein Volksentscheid notwendig geworden, dessen Termin auf den 22. Dezember festgesetzt wurde.

129) Vgl. Anschütz, Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren, Frankfurter Zeitung Nr. 847 vom 13.11.1929; ferner: Kroner, Beamtenpflicht und Volksbegehren, Die Justiz V, 176 ff.. Kritisch zum Urteil: H.J.Wolff, Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19. Dezember 1929 in Sachen "Freiheitsgesetz", AöR NF 18 (1930), 411 (422 ff.).

130) Lammers/Simons II, 93 ff. Zum Problem, ob Streitigkeiten über Grundrechte als Verfassungsstreitigkeiten anzusehen waren: Hofacker, Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, RuPrVBl. 51 (1930), 33 und die Replik von Löwenthal,RuPrVBl aaO, Seite 35.

dagegen den sich aus der Beamtenstellung ergebenden Schranken unterliegen.[131]

Es wäre nicht berechtigt, wenn man aus diesen Passagen des Urteils eine offene politische Begünstigung der Ziele des Volksbegehrens ableiten wollte, obgleich es verwundert, daß der Staatsgerichtshof jede Prüfung ablehnte, ob nicht aus dem konkreten Inhalt des Volksbegehrens, das immerhin Mitglieder der Reichsregierung mittelbar des Landesverrats bezichtigte und dessen Urheber die systemfeindlichen Absichten niemals verhehlt hatten, eine Einschränkung nicht zumindest bei dem Recht zur Einzeichnung in die Listen abzuleiten war. Hier konnte man aber mit Recht darauf verweisen, daß es sich um ein vom Reichsinnenministerium zugelassenes Volksbegehren handelte[132], wobei allerdings fraglich war, ob überhaupt ein Prüfungsrecht des Reichsinnenministers bestand.[133]

Obwohl die weitergehenden Anträge der DNVP-Fraktion keinen Erfolg hatten, bedeutete das Urteil zumindest für Braun einen erheblichen Rückschlag. Es kam nicht zu den von ihm in der ersten Erregung über das Urteil angekündigten disziplinarischen Maßnahmen. Vielmehr verabschiedete das preußische Kabinett am 23.1.1930 Richtlinien[134], die in keiner Weise Maßnahmen in dem von Braun beabsichtigten Umfang zuließen.

---

131) Lammers/Simons aaO Seite 96; vgl. auch Deist, Die politischen Pflichten der Beamten, in: Der Beamte 1932, Seite 7 (9). Nach Auffassung von Abraham, Die Teilnahme der Beamten am Volksbegehren, Zeitschrift für Beamtenrecht 1930, 124 (127), hat der Staatsgerichtshof festgestellt, daß der Beamte "zwar ein Staatsbürger besonderen Rechts, aber nicht minderen Rechts" sei.

132) Vgl. Kroner, Zum Spruch des Staatsgerichtshofs vom 19. Dezember 1929, Die Justiz Band V (1929/30), 270 (273).

133) Vgl. Falck, RuPrVBl 1929, Seite 709 einerseits und Schulte, aaO Seite 228 f. andererseits.

134) Vgl. Ehni aaO Seite 147, Runge aaO Seite 150; ferner: Jasper, Der Schutz der Republik, Seite 213.

Das Sachurteil des Staatsgerichtshofs und seine politischen Folgen wurden aber nur dadurch ermöglicht, daß das Gericht den von ihm verwendeten Begriff der Verfassungsstreitigkeit erneut und nun in einem kaum noch zu vertretenden Ausmaß erweiterte. Nur so wurde es der DNVP möglich, den Kampf gegen das Volksbegehren auch auf der juristischen Ebene zu führen und zumindest mit einem halben Sieg zu beenden, der ihr auf der politischen Seite durch das klägliche Scheitern des Volksentscheides versagt blieb. [135]

Zwar hatte der Staatsgerichtshof die von der DNVP vorgebrachten Gründe für die Aktivlegitimation der Fraktion entworfen[136], in denen behauptet war, daß den Landtagsfraktionen ein allgemeines Aufsichtsrecht gegenüber Verfassungszuwiderhandlungen des Staatsministeriums zustände. Doch stützte das Gericht die Anerkennung der DNVP-Fraktion als Streitteil mit folgender Erwägung: Die Deutschnationale Volkspartei sei Mitträgerin des Volksbegehrens und habe in dieser Eigenschaft ein berechtigtes Interesse an dessen ungehinderter Durchführung.[137] Dabei knüpfte er an seine Rechtsprechung zur Klagebefugnis politischer Parteien in Wahlrechtsstreitigkeiten an, indem er die Volksabstimmungen für die verfassungsprozessualen Konsequenzen den Wahlen gleichstellte. Damit setzte er sich über alle gegen seine Zuständigkeit vorge-

---

135) Die Abstimmung ergab statt der erforderlichen 21 Mio. lediglich knapp 6 Mio. Ja-Stimmen, siehe Kolbe aaO Seite 132. Der Optimismus Erich Eycks (Vossische Zeitung vom 19.12.1929), daß der Staatsgerichtshof in seinen Entscheidungsgründen allen Versuchen, den Spruch zu einem politischen Sieg über die preußische Regierung zu machen, den Boden entzogen hätte, war verfehlt. So bezeichnete Giese, Landesministerpräsident und Reichsstaatsgerichtshof, DJZ 1930, 785 (786), Preußen ausdrücklich als die unterlegene Partei.

136) Löwenthal, Das Urteil des Staatsgerichtshofs in der Frage der Beamteneinzeichnungen beim Volksbegehren, Die Justiz Band V (1929/30) 325.

137) Lammers/Simons aaO Seite 89.

brachten Einwände[138] hinweg.

Das Urteil gab dann auch zu Befürchtungen Anlaß, die Ausführungen des Staatsgerichtshofs berührten die Gewaltverteilung im Weimarer Staat in ihren Grundfesten und ließen für die Zukunft Ungeahntes als möglich erscheinen.[139]

Man vereinfacht aber die Problematik dieses Urteils auch in politischer Hinsicht, wenn man die gescheiterten Bemühungen Bumkes, die Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung zu veranlassen, bei der Kritik in den Vordergrund rückt[140], um dessen Scheu vor politischen Entscheidungen zu belegen. Denn der Staatsgerichtshof wäre der Zustimmung maßgeblicher, teilweise durchaus konservativer Stimmen in der Staatsrechtslehre sicher gewesen, wenn er in diesem Falle seine Zuständigkeit verneint hätte. Denn nur so hätte er die Grundlinien seiner bisherigen, ohnehin sehr weitgehenden Rechtsprechung zur Parteifähigkeit von Fraktionen eingehalten. Mit der erstaunlichen Gleichsetzung von Wahlen und

---

138) Siehe u.a. Friesenhahn, Beamte und Volksbegehren, Vossische Zeitung vom 15.12.1929. Er wandte ein, daß die Fraktion hier nicht als Element des in Streit gezogenen Verfassungsorganismus berührt sei, sondern sich zum Anwalt der in ihren Rechten verletzten Beamten aufwerfe.

Ferner: Löwenthal, Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit, RuPrVBl 1929, 729 ff., der ähnliche Argumente schon gegenüber dem Beschluß vom 23. Oktober, mit dem der Staatsgerichtshof den Erlaß einer einstweiligen Verfügung abgelehnt hatte, vorbrachte; ebenso derselbe, Der Staatsgerichtshof am Scheidewege, Die Justiz Band V, 216 (222 ff.). Löwenthal, zuständiger Referent im Reichsinnenministerium, dürfte hier, wie auch in anderen Fällen, den Standpunkt der an diesem Verfahren nicht beteiligten Reichsregierung wiedergegeben haben. Der letzte Aufsatz befaßte sich zugleich auch mit der Problematik der Parteifähigkeit von Gemeinden, dazu auch: Löwenthal, RuPrVBl. 1929, 169 ff. und 525, siehe oben Seite 132.

139) Löwenthal, Die Justiz Band V, Seite 325 (329).

140) So Kolbe aaO, Seite 131.

Volksbegehren verschaffte sich der Staatsgerichtshof aber ganz bewußt die Möglichkeit, über die materiell-rechtlichen Fragen zu entscheiden und bezog damit auch in der politischen Auseinandersetzung deutlich Stellung. Dies brachte der deutschnationalen Seite einen eindeutigen Vorteil, und die Vermutung liegt nahe, daß hierbei politische Sympathien nicht ganz ohne Bedeutung waren. Mit eindeutiger Sicherheit läßt sich freilich ein solches Motiv nicht nachweisen.

Über den konkreten Anlaß hinaus hatte sich der Staatsgerichtshof in die in der Endphase der Weimarer Republik sich verstärkende öffentliche Diskussion über die Rechtsstellung und Funktion der Beamten im demokratischen Staat[141] eingeschaltet, die gerade durch die Diskussion um den Young-Plan in den Vordergrund gerückt war.[142] Durch die Urteilsgründe des Staatsgerichtshofs wurden diejenigen Tendenzen bestärkt, die eine weitgehende Verselbständigung des Beamtentums nicht nur gegenüber den politischen Parteien, sondern dem bestehenden System als ganzem befürworteten.

Denn gerade wegen der Tatsache, daß dieses Urteil zeitlich mit dieser Diskussion zusammenfiel, beschränkt sich seine Bedeutung nicht nur auf die verfassungsprozessualen Teile[143], vielmehr liegt sie darin, daß es der "systemsprengenden Agitation" im Volksbegehren gegen den Young-Plan Argumentationshilfen bot, indem es gerade die für die Aufrechterhaltung des traditionellen Selbstverständnisses der Beamtenschaft so bedeutsame Funktion der

---

141) Vgl. Runge aaO, Seite 250 ff. Dabei drängte die formal-juristische Betrachtungsweise das soziologisch-politische Problem in den Hintergrund. Siehe dazu die Diskussion auf der Staatsrechtslehrertagung 1931 (VVDStRL Heft 7 (1932)). Vgl. auch Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 163, Fn.40.

142) Mommsen, Die Stellung der Beamtenschaft in Reich, Ländern und Gemeinden in der Ära Brüning, VfZ 21 (1973), 151 (153).

143) So aber Löwenthal, Die Justiz, aaO Seite 329, wonach die Bedeutung der nur den Einzelfall betreffenden materiellen Entscheidung hinter den grundsätzlichen Ausführungen über die Zuständigkeit zurücktrete.

Garantie der Freiheit der politischen Gesinnung als höherrangig einstufte als die gebotene parteipolitische Zurückhaltung bei der Kritik an der Regierung.[144]

Verständlich war daher die Reaktion des preußischen Ministerpräsidenten Braun auf dieses Urteil, der eine Gefährdung seiner republikanischen Beamtenpolitik befürchtete. Er warf dem Staatsgerichtshof vor dem Hauptausschuß des preußischen Landtags am 5. Mai 1930 vor[145], sich mehr von politischer Zweckmäßigkeit als vom Rechtsstandpunkt geleitet haben zu lassen. Wenn diese Äußerungen sogar die Forderung hervorriefen, gegen Braun wegen schuldhafter Verfassungsverletzung ein Ministeranklageverfahren einzuleiten[146], so zeigt dies, welch große Verwirrung und welche Möglichkeiten propagandistischer Auswertungen das Urteil des Staatsgerichtshofs hervorgerufen hatte. Denn Braun wurde schlicht das Recht abgesprochen, das Urteil inhaltlich zu kritisieren, obwohl er selbst den Standpunkt vertreten hatte, daß die preußische Regierung solche ursprünglich geplanten Anklagen vor dem Disziplinargericht unterlassen müßte, die nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs unzulässig waren.[147]

Dem entsprach ein von Grzesinski dem preußischen Staatsministerium vorgelegter Katalog von Maßnahmen, nach dem lediglich die Beteiligung von Beamten bei der Agitation für das Volksbegehren, nicht aber die bloße Eintragung disziplinarisch geahndet werden sollte.

---

144) Kritik an der formalistischen Trennung der bloßen Eintragung in die Listen von dem aktiven Eintreten für das Freiheitsgesetz übt Jasper aaO, Seite 214.

145) Sitzungsbericht 14153/9.

146) Giese DJZ 1930, 785 f.

147) Cohn, Beamtendienstverhältnis, Reichsverfassung und Staatsgerichtshof, JW 1931, 1670 (1672).

So blieb von den Vorwürfen gegen Braun nur übrig, mit der ausgesprochenen Vermutung politischer Erwägungen in verfassungswidriger Weise den Staatsgerichtshof angegriffen zu haben. Es konnte aber nicht mehr behauptet werden, Braun habe das Urteil ignorieren oder sich darüber hinwegsetzen wollen. Mit seiner Vermutung hatte er aber letztlich nichts anderes ausgedrückt als die auch in der Staatsrechtslehre verbreitete Erkenntnis, daß die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs auch auf politischer Wertung beruhten.[148] Dann aber konnte es nicht ausbleiben und schon gar nicht den Vorwurf schuldhafter Verfassungsverletzung begründen, wenn ein von einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs in seinem innenpolitischen Handlungsspielraum unmittelbar betroffener Politiker sich dieser Erkenntnis in der politischen Auseinandersetzung bediente.[149]

Daß Brauns Befürchtungen zutrafen, zeigte sich bald dem Reichstag, als dort sowohl von den Deutschnationalen[150] als auch von der Deutschen Volkspartei[151] zugleich mit dem Vorwurf der Verfassungsverletzung und der Verhöhnung des Staatsgerichtshofs[152] eine völlige Umkehr der preußischen Beamtenpolitik gefordert wurde.[153] In deutlicher Verzerrung der politischen Ziele Brauns und Grzesinskis wertete Spahn die Reaktion des preußischen Ministerpräsideten auf das Volksbegehren als Versuch, dem Beamtentum die freie Entscheidung für eine politische Partei zu entziehen.[154]

---

148) Vgl. Thoma, RG-Festschrift, Seite 198 sowie Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Seite 17.

149) Ebenso Cohn aaO.

150) Abgeordneter Dr. Spahn in der Sitzung vom 16. Juni 1930, StenBer. Seite 5464 ff.

151) Abgeordneter von Kardorff aaO, Seite 5494 ff.

152) Spahn aaO, Seite 5465.

153) von Kardorff aaO, Seite 5494.

154) Spahn aaO, Seite 5465.

Die in der Reichstagsdebatte geforderte Abkehr von der gezielten Beamtenpolitik der preußischen Regierung war durch das Urteil des Staatsgerichtshofs in keiner Weise verlangt worden, doch machen die Stellungnahmen Spahns und von Kardorffs deutlich, welch weitreichende politische Verwertungsmöglichkeiten das Urteil in sich barg.[155]

II. Der Staatsgerichtshof und das Wahlrecht, insbesondere der Streit um die Verfassungsmäßigkeit des preußischen Wahlrechts

Zahlreiche Kritiker, die den Untergang der Weimarer Republik in erster Linie auf die Strukturfehler der Verfassung zurückführen wollen, haben immer wieder auf die verhängnisvolle Wirkung der Parteienzersplitterung hingewiesen, die durch das in Artikel 17

---

155) Interessant ist, daß Spahn eine Verbindung zwischen der Beamtenpolitik Brauns und den finanzpolitischen Plänen der Regierung Brüning herstellte. Mit der Feststellung, das Beamtentum sei heute entwurzelt, wertete er Brauns Stellungnahme als den ersten schweren Streich gegen die Freiheit der Gesinnung, dem nun durch Brünings Politik der Verlust jeglicher Gewähr der wirtschaftlichen und sozialen Lage folge. Darin liegt ein sehr frühes Indiz für die sich abzeichnende Enttäuschung und zunehmende Entfremdung zwischen Brüning und der Beamtenschaft, die zunächst von den Deutschnationalen und später erfolgreich von den Nationalsozialisten ausgenutzt wurde, vgl. dazu Mommsen aaO, Seite 151 ff.

Reichsinnenminister Wirth nahm Braun im weiteren Verlauf der Reichstagsdebatte gegen sämtliche von der Rechten erhobenen Vorwürfe in Schutz und kritisierte die unvollständige und entstellte Wiedergabe der Ausführungen des Staatsgerichtshofs in der Presse (StenBer. Seite 5541), ohne aber festzustellen, daß diese Tatsache gerade Ausdruck der durch die Entscheidungsgründe des Staatsgerichtshofs eröffneten politischen Wertungen war.

und 22 der Reichsverfassung sowohl für die Reichstags- als auch für die Landtagswahlen verbindlich festgelegte Verhältniswahlsystem zweifellos begünstigt wurde.[156]

In diesem Zusammenhang verdient auch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zum Wahlrecht das Interesse, die bis zum Jahre 1929 nahezu alle Bemühungen, die Parteienzersplitterung durch gesetzgeberische Maßnahmen einzuschränken, für unvereinbar mit dem Prinzip der Verhältniswahl und dem Grundsatz der Wahlgleichheit erklärte. Dahinter stand erklärtermaßen das Bestreben, jenen mittelständischen Gruppen, die von den Auswirkungen der Inflation besonders betroffen waren, die Möglichkeit zu verschaffen, ihre Interessen, die von den etablierten Parteien angeblich nicht genügend berücksichtigt wurden, selbst unmittelbar auf der staatspolitischen Ebene, nämlich in den Parlamenten, zu artikulieren.[157]

---

156) Vgl. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Seite 159; Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 369 ff.

Der konsequenteste Kritiker des Verhältniswahlsystems ist F.A. Hermens. Vgl. dazu von der Vring, Reform oder Manipulation, Seite 124 ff. und Fenske, Wahlrecht und Parteiensystem, S.30 ff. Der Einfluß des Wahlsystems auf die Stabilität des demokratischen Parlamentarismus ist bis in die jüngste Zeit ein vieldiskutiertes Problem der Politischen Wissenschaft geblieben, das erst in den siebziger Jahren auf dem Hintergrund der veränderten politischen Situation in der Bundesrepublik an Aktualität verlor. Vgl. dazu: von Alemann, Stabilität und Gleichgewicht als Theoreme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, Politische Vierteljahresschrift 16 (1975),3 ff.

Zu den politischen Gründen der Einführung der Verhältniswahl im Jahre 1919: von der Vring aaO, Seite 40 ff. und Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, Seite 102 ff.

157) Vgl. Simons, Die Anklage gegen den Staatsgerichtshof, DJZ 1928, 197 ff.

In einer Vielzahl von Entscheidungen[158] beanstandete der Staatsgerichtshof solche Bestimmungen, die von neuen, bisher nicht in den Parlamenten vertretenen Parteien höhere Unterschriftenzahlen bei der Einreichung von Wahlvorschlägen und die Hinterlegung beträchtlicher Geldsummen verlangten, oder solche, die kleinere Parteien bei der Verwertung der Reststimmen gegenüber den alten und großen Parteien benachteiligten. Bereits Ende 1927[159] hatte der Staatsgerichtshof zu erkennen gegeben, daß er aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit strenge Anforderungen an den Gesetzgeber ableitete. Er führte aus, daß dieser Begriff formal gefaßt werden müsse und für irgendwelche politischen Bewertungen keinen Raum lasse.[160]

In der Folgezeit waren es dann vor allem die Nationalsozialisten, die sich diese Tendenz der Rechtsprechung für ihre politischen Ziele nutzbar machten. Die Partei hatte begonnen, ihre bisher verfolgte Konzeption des gewaltsamen Umsturzes gegenüber einem parlamentarischen Legalitätskurs zurückzustellen, um sich auf diese Weise den durch die ökonomische Entwicklung politisch orientierungslos gewordenen Gruppen als Alternative darzustellen. In diesem Zusammenhang bestand vor allem ein propagandistisches Interesse daran, den etablierten Parteien nachzuweisen, daß sie auch vor Manipulationen des Wahlsystems nicht zurückschreckten, um die Erhaltung der eigenen Macht zu sichern. In einem Schriftsatz des

---

158) Vgl. die Nachweise und Besprechung von Leibholz, Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl, in: Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Seite 1; ferner: Röhl, Bekämpfung der Splitterparteien in Gesetzgebung und Rechtsprechung, DVBl 1954, 557 (558 f.).

159) Entscheidung vom 17.12.1927 (Klage der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, Landesverband Mecklenburg-Strelitz), Lammers/Simons I, 398; vgl. auch Lammers/Simons I, 329 und 341.

160) Lammers/Simons I, Seite 406.

Völkisch-Nationalen-Blocks in einem Verfassungsstreit um die Verfassungsmäßigkeit der Regelung der Reststimmenverwertung des preußischen Landtagswahlgesetzes[161] findet sich ein geradezu beschwörender Appell an das Gerechtigkeitsgefühl des Staatsgerichtshofs:

> "Wohin sollte es führen, wenn das Recht der politischen Minderheiten von den alten Parteien, die sich einen Platz an der Sonne errungen haben, derart unterdrückt würde? Es kann den alten Parteien nicht freistehen, die in der Verfassung feierlich gewährleisteten Grundsätze der Verhältniswahl und der Wahlgleichheit gegenüber denen zu sabotieren, die das Vertrauen zu den alten Parteien verloren haben und sich daher zu neuen Parteien zusammenschließen. Der für jede gesunde und nicht gewaltsame Weiterentwicklung des Staatslebens notwendige Wettbewerb würde durch eine derartige Vertrustung und Monopolisierung, Verknöcherung und Erstarrung gewaltsam unterbunden werden, bis auf die großen Parteien den Weg alles Irdischen gehen müssen."

Hinter diesem Pathos verbirgt sich eine wohldurchdachte Prozeßstrategie, die in wirkungsvoller Weise die Bemühungen des Staatsgerichtshofs ansprach, politischen Minderheiten einen umfassenden verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren. Der Erfolg blieb dann auch nicht aus. Zwar wies der Staatsgerichtshof zwei Klagen des Völkisch-Nationalen-Blocks und der Volksrechtspartei gegen die Regelungen der Reststimmenverwertung des Reichswahlgesetzes zurück, doch nicht aus Sachgründen, sondern deshalb, weil Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reichs nicht seiner Judikatur unterlagen.[162] Doch erklärte er Benachteiligungen der kleineren Parteien bei der Wahlvorbereitung in den Landtagswahlgesetzen von Hessen[163] und

---

161) Abschrift eines Schriftsatzes des Völkisch-Nationalen-Blocks vom 8.10.1928, Preuß.GehStA. Rep. 84a/6249, Blatt 283 ff.(293ff.)

162) Lammers/Simons I, Seite 154 ff.

163) Lammers/Simons I, Seite 329 ff.

Mecklenburg-Schwerin[164] ebenso für verfassungswidrig wie die Regelung der Reststimmenverwertung im württembergischen Landtagswahlrecht.[165] Aus nationalsozialistischer Sicht hatte sich der Staatsgerichtshof damit das "Verdienst" erworben, "den Widersinn des starren Verhältniswahlrechts der Weimarer Verfassung durch peinlich genaue Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ad absurdum geführt und die politischen Wirkungsmöglichkeiten der NSDAP erheblich erweitert, ja das Aufkommen neuer Parteien überhaupt erst ermöglicht" zu haben.[166] Auffallend ist allerdings, daß Lammers in diesem Zusammenhang die spätere Schwenkung des Staatsgerichtshofs und die Niederlage des Völkisch-Nationalen-Blocks in dem politisch bedeutsamsten Urteil zur Wahlrechtsfrage vom 17. Februar 1930 über die Verfassungsmäßigkeit der §§ 31 Absatz 1 Satz 4 und 32 Absatz 2 des Preußischen Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 28. Oktober 1924[167] nicht erwähnte. Mit diesem Urteil geriet der Staatsgerichtshof, der gerade in den Wahlrechtsprozessen stets betont hatte, daß politische Rücksichten für seine Rechtsprechung keine Bedeutung hatten[168], selbst ins politische Zwielicht.

Die Klage des Völkisch-Nationalen-Blocks und der Volksrechtspartei im preußischen Landtag war bereits seit Mitte 1928 beim Staatsgerichtshof anhängig gewesen. Anders als im württembergischen Fall bestand hier die zusätzliche verfassungspolitische Problematik, daß die preußische Regelung der Reststimmenverwertung inhaltlich mit den Bestimmungen des Reichswahlgesetzes übereinstimmte. Die

---

164) Lammers/Simons I, Seite 356 f.

165) Urteil vom 22. März 1929, Lammers/Simons II, Seite 136 ff.

166) Lammers, Vorwort zu Lammers/Simons VI, Seite IX f.

167) GS, Seite 671.

168) Lammers/Simons I, Seite 341 (352), siehe oben Seite 7.

preußische Regierung nahm diese Klage zunächst nicht sehr ernst und begnügte sich in ihrer Klageerwiderung[169] mit dem bloßen Hinweis auf die übereinstimmende Regelung des Reichswahlgesetzes. Wenig beachtet blieb daher zunächst auch die Tatsache, daß die Klage eine unmittelbare Gefahr für den Fortbestand der Weimarer Koalition in Preußen bedeutete. Nach den Wahlen vom 5. Mai 1928 zählte der preußische Landtag 450 Abgeordnete. Dabei verfügten die Parteien der Weimarer Koalition über 229 Sitze, also nur über eine äußerst knappe absolute Mehrheit. Bei einem Erfolg der Klage hätten den politischen Splittergruppen nicht weniger als 17 weitere Mandate zugeteilt werden müssen. Die Weimarer Koalition hätte hierdurch ihre Mehrheit verloren.[170] Der Prozeß vor dem Staatsgerichtshof wurde durch den Konflikt um den Reichsgerichtspräsidenten Simons[171] und dem folgenden Wechsel im Vorsitz erheblich verzögert.[172] Doch als am 22. März 1929, noch unter Simons, der trotz seines im Dezember 1928 erklärten Rücktritts bis Ende März 1929 im Amt blieb, der Staatsgerichtshof die vergleichbare, wenn auch weitergehende württembergische Regelung für verfassungswidrig erklärte und in einem zweiten Urteil vom selben Tage die Regierung des Freistaates Sachsen verpflichtete, die Neuwahl des sächsischen Landtags zu veranlassen[173], mußte der preußischen Regierung die Bedrohung ihrer eigenen Position klar werden. Zudem gewann man den Eindruck, daß die DVP, mit der man seit langem in Koalitionsverhandlungen gestanden hatte[174], eine Niederlage der Regierung vor dem Staatsgerichtshof in ihr taktisches Kalkül einbezogen hatte

---

169) Preuß.GehStA. Rep. 90/115.

170) Vgl. auch Gerhard Schulz, Aufstieg des Nationalsozialismus, Seite 258.

171) Siehe dazu unten, Seite 197 ff.

172) Notiz in Preuß. GehStA. aaO.

173) Lammers/Simons II, Seite 127 ff. Kritisch zu diesem Urteil: Schelcher, Zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die sächsischen Landtagswahlen vom 31. Oktober 1926, AöR NF 17 (1929), 109 ff und Apelt, Die Wahlrechtsentscheidungen des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen, AöR NF 18 (1930), 121 ff; vgl. auch Fenske, aaO, S. 284 ff., besonders S. 301 ff.

174) Vgl. Ehni aaO, Seite 123 - 127 und 129 - 136.

und auf verstärkten Einfluß drängte.[175] Die Lage spitzte sich schließlich dadurch zu, daß die deutschnationale Fraktion im preußischen Landtag beim Wahlprüfungsgericht eine Nachprüfung der Mandatsverteilung verlangte.[176] Diesem Schritt lag allerdings eine fehlerhafte Einschätzung der Wirkung des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 22. März 1929 zugrunde, denn die Deutschnationalen gingen davon aus, daß das Wahlprüfungsgericht an diese Entscheidung gebunden wäre. Nun erst verstärkte die preußische Regierung ihre Bemühungen um einen günstigen Prozeßverlauf. Noch vor dem Antrag der Deutschnationalen beim Wahlprüfungsgericht hatte man sich bemüht, Zeit zu gewinnen und Bumke um eine geräumige Frist für die Abfassung eines neuen Schriftsatzes ersucht.[177] Dieser setzte als Termin den 30. September fest.[178] Die äußere Gelassenheit konnte aber nur schlecht über die Unsicherheit der preußischen Regierung hinwegtäuschen. Während der sozialdemokratische "Vorwärts" den Schritt der Deutschnationalen als "zumindest voreilig"[179] bezeichnete, beurteilte man intern die Aussichten auf ein obsiegendes Urteil als äußerst ungünstig.[180] Während in der Presse Gerüchte verbreitet wurden, die preußische Regierung erwäge die Einsetzung eines eigenen preußischen Staatsgerichtshofs, um dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Zuständigkeit zu entziehen[181], suchte man fieberhaft nach Argumenten, die zur Stützung des eigenen Rechtsstandpunktes beigebracht werden könnten. Zu diesem Zweck trat man an das Reichsministerium des Innern heran, das zunächst fernmündlich, später schriftlich[182] jede nur denkbare Unterstützung zusagte. Außerdem deutete Ministerialrat Kaisenberg

---

175) Vossische Zeitung Nr. 275 vom 13.6.1929.

176) Deutsche Tageszeitung Nr. 286 und 287 vom 19.6.1929.

177) Schreiben vom 6. Juni 1929, Preuß. GehStA. Rep. 90/115.

178) Schreiben Bumkes vom 10.6.1929, ebenda.

179) Nr. 281 vom 19.6.1929.

180) Bericht Kriegers an den preußischen Justizminister vom 4. Juli, Preuß. GehStA. Rep. 84a/6249, Blatt 247.

181) Deutsche Zeitung Nr. 142a vom 20.6.1929.

182) Schreiben vom 3.6.1929, Preuß.GehStA. Rep. 90/115.

vom Reichsministerium des Innern an, daß man auf den Wechsel im Vorsitz des Staatsgerichtshofs eine gewisse Hoffnung setzen könnte.[183] Das Staatsministerium beauftragte daraufhin Professor Heller mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens, das bald unter dem Titel "Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung" als Druckschrift erschien.[184] Aus der schriftlichen Stellungnahme des Reichsministers des Innern[185] und einem als Anlage beigefügten Gutachten wurde deutlich, daß die Rechtsauffassung des Staatsgerichtshofs bei der Reichsregierung auf entschiedene Ablehnung stieß.[186]

Am gleichen Tag erreichte den preußischen Finanzminister Höpker-Aschoff ein Brief des ehemaligen Reichsinnenministers Koch-Weser[187], unter dessen Amtsführung das Reichswahlgesetz ausgearbeitet worden war. Er warf dem Staatsgerichtshof vor, sich in völlig falschen Anschauungen zu bewegen und bekundete sein Interesse, daß seine Ausführungen in irgendeiner Form gegenüber dem Gericht geltend gemacht würden. Den Gedanken einer publizistischen Verwertung habe er aber verworfen, "weil dies bei der Einstellung des Staatsgerichtshofs mehr schädlich als nützlich zu sein pflegt".

---

183) ebda.

184) In einem Schreiben des preußischen Innenministers an das Staatsministerium vom 20.9.1929 erklärte dieser später den Verzicht auf eine eigene Stellungnahme damit, daß dieses Gutachten von Heller "so erschöpfend und übersichtlich in seiner Darstellung" sei, daß es "seiner Wirkung nur abträglich" wäre, wenn das Staatsministerium von sich aus weitere Empfehlungen machte. Preuß. GehStA. Rep. 84a/6249, Bl. 297 ff.

185) Schreiben Severings vom 15.7.1929, Preuß. GehStA. Rep. 84a/6249, Bl. 305 - 311.

186) Vgl. auch die Aufsätze von Kaisenberg, Die Verfassungsmäßigkeit der Kautelen des Reichswahlrechts gegen Zwergparteien, RuPrVBl 50(1929),597 und von Häntzschel (Ministerialdirigent im Reichsministerium des Innern), Ungültigkeit des Gesetzes über die preußische Landtagswahl? RuPrVBl 50 (1929),787.

187) Preuß. GehStA. Rep. 90/115.

Höpker-Aschoff informierte den preußischen Ministerpräsidenten Braun von diesem Brief[188]. Dieser hielt Koch-Wesers Erfahrungen für so wesentlich, daß er den jetzigen Rechtsanwalt zeitweilig sogar mit der Prozeßführung in Leipzig beauftragen wollte. Ein entsprechender Punkt auf der Tagesordnung der Sitzung des Staatsministeriums vom 13. August 1929 wurde aber kurzfristig abgesetzt. Braun erklärte später ohne nähere Erläuterung, daß die Sache erledigt sei.[189]

Koch-Weser schaltete sich dann später selbst in die Diskussion ein. In der Juristischen Wochenschrift[190] veröffentlichte er einen Aufsatz unter dem Titel "Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl", den er durch einen Artikel "Gleichheit im Deutschen Wahlrecht" im Demokratischen Zeitungsdienst[191] ergänzte. Beide Stellungnahmen erfolgten zu einem Zeitpunkt, als mit einem baldigen Abschluß des Prozesses gerechnet wurde.

In der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zeichnete sich nunmehr ein Wandel ab. Waren die früheren Urteile meist zustimmend kommentiert worden[192], verstärkte sich nunmehr die Kritik. Schon das Urteil vom 22. März 1929 war von Grau ablehend besprochen worden[193]. Auch Beamte des Reichsinnenministeriums schalteten sich in die öffentliche Diskussion ein[194]. Die Ergebnisse der Arbeit von Heller wurden später noch durch ein zusätzliches Gutachten von Anschütz bestätigt.[195]

---

188) Schreiben vom 19.7.1929, Preuß. GehStA. Rep. 90/115.

189) Notiz Pfeiffers vom 6.9.1929, ebda.

190) JW 1930, 106.

191) vom 11.1.1930.

192) z.B. Lammers, JW 1930, 53, 60; Jellinek, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien, AöR NF 15 (1928), 99.

193) JW 1929, 2383. Ferner: Leibholz, Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, JW 1929, 3042.

194) s. oben Seite 174 Fn. 186.

195) Preuß. GehStA. rep. 84a/6249, Bl. 387 ff.

Alle Autoren kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Benachteiligung von Splitterparteien bei der Reststimmenverwertung nicht zur Verfassungswidrigkeit der staatlichen Bestimmungen der Wahlgesetze führte. Einig war man sich vor allem darin, daß der Staatsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung die dem richterlichen Prüfungsrecht gezogenen Grenzen überschritten und das dem Gesetzgeber in Artikel 22 Absatz 2 WRV eingeräumte Ermessen durch eine eigene Entscheidung umgestoßen habe.[196]

Hinzu kam, daß das Wahlprüfungsgericht beim preußischen Landtag den Antrag der DNVP auf eine Neufestsetzung der Landtagssitze auf Grund der Wahlen vom Mai 1928 zurückwies und sich dabei ausdrücklich von der Auffassung, die der Staatsgerichtshof in seinen früheren Urteilen vertreten hatte, distanzierte.[197]

Der Staatsgerichtshof verschob daraufhin seine zunächst für Ende Januar 1930 vorgesehene mündliche Verhandlung, um die schriftliche Begründung des Urteils des Wahlprüfungsgerichts abzuwarten.[198] Man verhandelte schließlich am 14., 15. und 17.2.1930 in sehr gereizter Atmosphäre.[199] In seinem Urteil erklärte der Staatsgerichtshof dann die angegriffenen Bestimmungen des preußischen Landeswahlrechts für vereinbar mit der Reichsverfassung. Damit hatte er, ohne dies in den Urteilsgründen deutlich zu machen, seine früher entwickelten Grundsätze revidiert. Die politische Folge des Spruchs war, daß die Mehrheit der Weimarer Koalition im preußischen Landtag erhalten blieb. Es war daher nicht verwunderlich, daß der Staats-

---

196) Anschütz, Seite 7, Leibholz JW 1930,3043f., Heller, Seite 46.

197) Entscheidung vom 8.1.1930, JW 1930, 587; dazu: Berliner Tageblatt, Nr. 13 und 14 vom 8.1.1930.

198) Kreuzzeitung Nr. 17 vom 16.1.1930.

199) Vgl. die Darstellung von Kolbe aaO, Seite 133, der sich auf das bei Bumke, Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs, 2. Heft, Seite 20 ff. abgedruckte Protokoll der Sitzung stützt; vgl. ferner die Hinweise bei Hans Meyer aaO, S. 107 Fn. 80.

gerichtshof in den Verdacht geriet, ein rein politisches Zweckmäßigkeitsurteil gefällt zu haben.[200]

Diese ohnehin mit jeder verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verbundene Problematik, der Verdacht, daß politische Absichten das eigentliche, durch juristische Formeln lediglich verhüllte Motiv darstellten, besitzt natürlich besondere Brisanz, wenn, wie im vorliegenden Fall, von der Entscheidung des Verfassungsgerichts die bestehende Zusammensetzung eines Parlaments und die Zukunft einer Regierung abhängen. Im preußischen Fall wurde dieser Verdacht, der besonders von den Nationalsozialisten in einem wütenden Angriff gegen die Person Bumkes artikuliert wurde[201], zusätzlich dadurch genährt, daß der Staatsgerichtshof in den Entscheidungsgründen die tatsächlich vollzogene Schwenkung seiner Rechtsprechung nicht deutlich machte, sondern versuchte, die Entscheidung als kontinuierliche Weiterentwicklung darzustellen.[202] So blieben dann auch wesentliche Probleme des rechtsdogmatischen Ansatzes ungeklärt[203], wobei aber der Grund hierfür darin zu suchen sein dürfte, daß der Staatsgerichtshof eine Auseinandersetzung mit der von Leibholz[204] in die Wahlrechtsproblematik eingeführte Frage der Tragweite des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikels 109 Absatz 1

---

200) Kolbe aaO, Seite 136 und Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, Seite 99 f., der das Urteil als Ausdruck der "Situationsjurisprudenz vor dem politischen Hintergrund der Jahre 1929/30" bezeichnet.

201) Vgl. Kolbe aaO, Seite 136.

202) Vgl. Isay, Die Verfassungsgerichte zur Frage der Wahlgleichheit und der Beschränkung der Splitterparteien, Reich und Länder IV (1930), 77 (83), der daran zweifelt, ob nicht der Staatsgerichtshof seine früheren Ausführungen leugnet.

203) Vgl. Hans Meyer, aaO, Seite 107.

204) JW 1929, 3042

WRV vermeiden wollte. So bleibt als Hauptmerkmal der Entscheidung die Reduzierung der richterlichen Prüfungsmacht.[205] Das Spannungsverhältnis der doppelten Funktion der Wahl in einem parlamentarisch regierten Staat - Verwirklichung einer möglichst gerechten Proportionalität der politischen Gruppen einerseits, Gewährleistung einer stabilen Regierung durch Erzeugung handlungsfähiger Mehrheiten im Parlament andererseits - entzog sich einer glatten Lösung. Beide Funktionen waren daher gegeneinander abzuwägen. Trotz der ganz unterschiedlichen dogmatischen Ansätze, die in den einflußreichsten Stellungnahmen von Leibholz, Anschütz und Heller zum Ausdruck gekommen waren, stimmte die Kritik an der früheren Rechtsprechung darin überein, daß die Entscheidung, wie diese Güter gegeneinander abzuwägen seien, ein politisches Werturteil enthielt, das dem richterlichen Judiz nur sehr bedingt zugänglich war. Dieser Kritik ist der Staatsgerichtshof gefolgt.[206] Dies führte allerdings dazu, daß die Rechtsprechung an Klarheit und Voraussehbarkeit verlor. Daher äußerte dann auch Simons, der frühere Vorsitzende des Staatsgerichtshofs, der sich gerade in den Wahlrechtsfragen stark engagiert hatte[207], eine zwar vorsichtig formulierte, aber offene Kritik[208], die sich in erster Linie gegen seinen Nachfolger Bumke richten mußte,

---

205) Vgl. Hans Meyer aaO. Unter diesem Gesichtspunkt stimmt auch Lorentzen, Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien durch das Reichstags- und Landtagswahlrecht,dem Urteil des Staatsgerichtshofs zu, Seite 37 ff. Er will wegen der staatspolitischen Notwendigkeit der Bekämpfung von Splitterparteien eine Nachprüfung nur auf Ermessensmißbrauch oder -überschreitung zulassen (Seite 41).

206) Schreiber, Die geltenden Wahlrechtsgrundsätze und die Frage der Splitterparteien,vermutet, der Staatsgerichtshof habe die völlige Aufgabe seiner auf überspanntem Formalismus beruhenden Auffassung gesucht (S. 71).

Schröder, Splitterparteien, stellt fest, daß der Staatsgerichtshof "unter dem Druck der insbesondere durch das Urteil vom 22.3.1929 ausgelösten Angriffe" von der wertfrei-formalen Auslegung der Wahlgleichheit abgegangen sei(Seite 28).

207) Vgl. Gründer, Walter Simons als Staatsmann, Jurist und Kirchenpolitiker, Seite 250.

208) Vorwort zu Lammers/Simons IV, Seite XII.

da außer dem Vorsitzenden nur ein weiterer Beisitzer des Gerichts gewechselt hatte. Andererseits gestand Simons aber zu, daß allein die jetzige Praxis geeignet sei, "die Anwendbarkeit des unglückseligen Verhältniswahlsystems zu sichern, während die frühere Praxis zwar nicht den Zweck, aber das Ergebnis hatte, das ganze System ad absurdum zu führen".[209] Simons nahm damit das Urteil über die eigene Tätigkeit vorweg, die sein damaliger Mitherausgeber der Entscheidungssammlung später nicht ohne Zynismus als verdienstvollen Beitrag zum Aufstieg der NSDAP wertete.

Damit stellt sich die bereits eingangs dieses Kapitels angeschnittene Frage nach der Bedeutung des Verhältniswahlrechts und der darauf bezogenen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs im Hinblick auf den Untergang der Weimarer Republik. Bis in die jüngste Zeit wurde der Einfluß des Wahlsystems auf die Stabilität des Parlamentarismus sehr hoch eingeschätzt, wobei vor allem unter dem Einfluß der Hermens-Schule die alternative Mehrheitswahl oder Verhältniswahl diskutiert wurde. Hermens hatte die Behauptung aufgestellt, durch eine rechtzeitige Einführung des Mehrheitswahlsystems hätte der Untergang der Weimarer Republik verhindert werden können.[210]

Allerdings ist der Streit um das Mehrheitswahlrecht in Bezug auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs nicht unmittelbar einschlägig, da diese auf die Auslegung der in Artikel 17 und 22 WRV aus politischen, nicht aber wahlrechtssystematischen Gründen festgelegten Grundsätzen der Verhältniswahl[211] beschränkt blieb, doch

---

209) ebda.

210) Demokratie oder Anarchie, Seite 161 ff. Zur Kritik an dieser Auffassung: Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 326, Fn. 10; derselbe, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Seite 50 ff. (insbesondere Seite 53 f.);von der Vring aaO, Seite 126 ff.; von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, Seite 87 ff.

211) Dazu Hans Meyer, aaO, Seite 102 ff. und von der Vring, S. 40; zu dem in der Nationalversammlung isoliert gebliebenen Ruf Friedrich Naumanns nach einem Mehrheitswahlrecht siehe von Alemann aaO, Seite 69.

führen die in der Politikwissenschaft gegen die Hermens-Schule vorgebrachten Argumente auch zu einer Relativierung des Urteils über die Bedeutung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs. Diese hat zweifellos den im Verhältniswahlsystem angelegten Effekt der Stimmenzersplitterung zusätzlich begünstigt, doch bleibt eine Ursachenverknüpfung dieses unbestrittenen Mangels des Wahlsystems mit dem Scheitern der Weimarer Republik dem Einwand ausgesetzt, daß weder die Wahlentwicklung noch das Wahlsystem als deren technische Voraussetzung als unabhängige Variable der politischen Entwicklung aufgefaßt werden kann.[212] Eine politische Analyse von Wahlresultaten, die auf wahlstatistische Untersuchungsergebnisse beschränkt bleibt, ignoriert die Tatsache, daß die konkrete Wahlentscheidung des einzelnen Wählers Ausdruck eines politischen Trends ist[213], so daß sowohl Radikalisierungs- und Mäßigungsbewegungen als auch Zersplitterungstendenzen auf ein Bündel ökonomischer und politischer, psychologischer und sozialer Ursachen zurückzuführen sind, die jeweils nur im Zusammenhang analysiert werden können.[214] Das Verhältniswahlsystem und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs haben die Zersplitterungstendenzen zwar begünstigt, sind aber nicht deren Ursache[215], ebensowenig sind sie für die Radikalisierung der Wählerschaft und den Aufstieg der NSDAP zur Massenpartei relevant. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs gegen die Splitterparteien, vor allem gegen die NSDAP, hätten möglicherweise deren

---

212) von Alemann aaO, Seite 73; Bracher, Weimar in Retrospektive, in: derselbe, Das deutsche Dilemma, Seite 84.

213) von der Vring aaO, Seite 153.

214) ebda.

215) Vgl. schon die Feststellung von Nawiasky, Betrachtungen zur Reform des deutschen Reichstagswahlrechts, ZfP 16 (1927), 544 (558), daß "die Gliederung der deutschen Gruppen nichts mit dem Verhältniswahlrecht zu tun" habe.

parlamentarische Einflußmöglichkeiten zeitweise eingeengt, doch konnte spätestens seit 1929 der Kampf gegen den Aufstieg der NSDAP, sofern man ihn gewollt hätte, ohnehin nicht mehr mit dem Mittel von Sperrklauseln gegen Splitterparteien geführt werden. Bei den Landtagswahlen in Sachsen vom 12. Mai 1929 erreichte die Partei bereits 5%, in Thüringen sogar 11% der Stimmen[216], bei den Reichstagswahlen von 1930 sogar 14,8%[217].

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 17. Februar 1930 blieb dann auch für die weitere Entwicklung der Wahlrechtsfrage ohne Bedeutung.[218] Die staatsrechtliche Diskussion, die seit langem bereits durch eine gewisse Orientierungslosigkeit gekennzeichnet war, wurde durch sie kaum beeinflußt, obwohl jetzt verfassungsrechtliche Hindernisse, bei einer Reform des Wahlrechts Relativierungen der Wahlrechtsgleichheit aus staatspolitischen Gründen vorzunehmen, weitgehend beseitigt worden waren. Ein Blick auf die Wahlrechtsdiskussion zeigt, daß die Einführung von Sperrklauseln, die als wesentliche Bedingung der Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden[219], nahezu keine Rolle spielte.[220]

Eine langfristige Bedeutung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs liegt aber darin, daß durch sie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Problem der Sperrklauseln, an der einer der maßgeblichen Kritiker der früheren Rechtsprechung des Staats-

---

216) Schulz, aaO, Seite 479.

217) Vgl. die Tabelle bei von der Vring, aaO, Seite 154.

218) Theodor Heuss, Verhältniswahl und Parlamentarismus, ZfP 20 (1931), 312 (313) übte Kritik daran, daß die politische Frage des Proporzes überhaupt zum Gegenstand juristischer Entscheidung gemacht worden war.

219) Scheuner, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, DÖV 1974, 433 (434).

220) Allein Heinrich Pohl sprach sich in seinem Referat auf der Staatsrechtslehrertagung von 1931 (VVDStRL Heft 7, S. 153 f.) für eine Mindeststärke der politischen Parteien aus, wobei er aber bestenfalls an eine 1%-Klausel dachte (S. 154).

gerichtshofs, Gerhard Leibholz, beteiligt war, stark beeinflußt wurde, indem auch das Bundesverfassungsgericht davon ausging, daß der Begriff der Wahlrechtsgleichheit den Gesetzgeber nicht zu einer formalen Gleichbehandlung aller Parteien zwinge und Raum lasse für staatspolitische Wertungen. Demgemäß war die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf eine Willkürprüfung zu reduzieren, der freilich ein stark dezisionistischer Zug anhaftet, da der kritische Punkt, an dem die Grenze einer noch zulässigen Differenzierung erreicht ist, sich schwerlich aus einer "allgemeinen Rechtsüberzeugung" ermitteln läßt.[222] Aus diesem Grunde muß denn auch der Schritt des Staatsgerichtshofs angesichts dieser Spätwirkung den Befürwortern einer formalen Gleichheit im Wahlrecht als verhängnisvoll für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland erscheinen.[223]

---

221) Vgl. BVerfGE 1, 208 (256); 4, 31 (40); 6, 84 (94).

222) Vgl. Hans Meyer, aaO, Seite 235 f.

223) So Lipphardt,aaO,Seite 103. In der zeitgenössischen Literatur wurde die Schwenkung des Staatsgerichtshofs vor allem von Jacobi, Die verfassungsmäßigen Wahlrechtsgrundsätze als Gegenstand richterlicher Entscheidung, Festgabe für R. Schmidt (1932),Seite 59 ff.,kritisiert.

Fünfter Teil:

Die Beurteilung der Staatsgerichtsbarkeit durch die Staatsrechtslehre auf der Staatsrechtslehrertagung von 1928

Dem begrenzten Funktionsbereich des Staatsgerichtshofs nach den Absichten der Schöpfer der Weimarer Verfassung entsprach es, daß eine Grundsatzdiskussion über das Wesen dieser neuen Einrichtung in den ersten Jahren der Republik nicht entstand. So blieb das Werk Heinrich Triepels "Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern" über mehrere Jahre die einzige, den Hauptbereich der Staatsgerichtsbarkeit erfassende Monographie. Die Schrift Erich Kaufmanns "Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof" war ausschließlich als Diskussionsbeitrag zu den politischen Bestrebungen, einen Gerichtshof zur Feststellung zur Schuld am Kriege zu errichten, gedacht, erfaßte aber nicht die allgemeine Problematik der Staatsgerichtsbarkeit unter der Weimarer Verfassung, insbesondere ihrer Grundlage im Aufbau des föderalen Systems.[1]

Ein erster Impuls ging dann von der Diskussion um das allgemeine richterliche Prüfungsrecht aus, in deren Verlauf auch die Reichsregierung die Einführung eines modifizierten Normenkontrollverfahrens beim Staatsgerichtshof erwog. Dem lag aber nicht etwa eine grundsätzliche Neubestimmung der Funktion der Staatsgerichtsbarkeit im Rahmen der Verfassung zugrunde, vielmehr handelte es sich um eine Reaktion auf die Beanspruchung eines allgemeinen richterlichen Prüfungsrechts der ordentlichen Gerichte durch das Reichsgericht im Jahre 1925[2].

---

1) Insofern ist Häberle, Verfassungsgerichtsbarkeit, Vorwort Seite XV, zu widersprechen, wenn er die Schrift Erich Kaufmanns als wesentliche Äußerung über die Staatsgerichtsbarkeit der Weimarer Republik insgesamt bezeichnet.

2) Siehe dazu oben, Seite 100 ff.

Ein entscheidender Fortschritt wurde schließlich erst auf der Staatsrechtslehrertagung von 1928 mit den Referaten von Triepel und Kelsen erreicht.[3] Dort wurde zum ersten Mal in ausführlicher Weise jenes Dauerthema des Spannungsfelds von Recht und Politik im Hinblick auf die Verfassungsgerichtsbarkeit[4] in die Diskussion eingeführt, die bis heute aktuell geblieben ist. Dabei entsprach es der politischen Situation der Weimarer Republik, daß in zunehmendem Maße die Frage nach den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit gestellt wurde, nachdem es sich erwiesen hatte, daß eine eindeutige begriffliche Trennung von Recht und Politik und eine darauf begründete Kompetenzabgrenzung der Staatsgerichtsbarkeit abstrakt nicht möglich war.

Bereits 1923 hatte Triepel erkannt[5], daß Rechtsfragen, die sich auf Beziehungen innerhalb des Staates selbst und zu anderen Subjekten erstrecken, in gewissem Sinn immer auch politische Fragen sind. Unter Hinweis auf die parallele Problematik im Völkerrecht ging er davon aus, daß jegliches Bemühen um eine sorgfältige Scheidung beider Bereiche vergeblich sein müsse. Konsequenterweise gelangte er zu der nur auf den ersten Blick paradoxen Erkenntnis[6], daß das Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit bis zu einem gewissen Grade mit dem Wesen der Verfassung in Widerspruch stehe. Triepels Schlußfolgerung war, daß das Problem nur in pragmatischer Weise gelöst werden könnte. Wegen des politischen Charakters jeder Verfassungsgerichtsbarkeit forderte er, sie nur in einem begrenzten Umfang zuzulassen, wobei er in der Weitherzigkeit des Staatsgerichtshofs in der Anerkennung der Partei-

---

3) Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL Heft 5, (1929), Seite 2 - 28, 30 - 84, auszugsweise wieder abgedruckt bei: Häberle, Verfassungsgerichtsbarkeit, Seite 46 - 76, 77 - 107.

4) Häberle, Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Seite 3.

5) Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Seite 17.

6) aaO, Seite 8.

fähigkeit erhebliche Gefahren sah[7] und auch die Einführung von Organstreitigkeiten auf Reichsebene, deren Fehlen vielfach als Lücke der Reichsverfassung empfunden wurde, nur zögernd befürwortete.[8] Er schloß sein Referat auf der Staatsrechtslehrertagung mit der Bemerkung, daß er sich selbst eher zu den Skeptikern als zu den Enthusiasten der Staatsgerichtsbarkeit zähle.[9]

Auf der gleichen Tagung unternahm auch der Wiener Staatsrechtslehrer Kelsen den Versuch einer Ortsbestimmung der Verfassungsgerichtsbarkeit, dessen eigenwilliger Charakter in Kelsens Reiner Rechtslehre begründet war, der aber gegenüber der Realität der Weimarer Verfassung nur ein theoretisches Modell sein konnte. So fand Kelsens Referat in der anschließenden Aussprache erheblich weniger Resonanz als der im Ansatz nicht so ambitionierte Beitrag Triepels, der aber in viel stärkerem Maße geeignet war, die aktuelle Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit zu beschreiben.

Ein wesentliches Element der reinen Rechtslehre Kelsens ist die These vom Stufenbau der Rechtsordnung, nach der die Geltung jeder Norm in einer höherrangigen Norm begründet sein muß.[10] Danach ist jeder Rechtsakt zugleich Vollziehung einer höheren und Schöpfung einer niederen Norm.[11] Dabei liegt die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Garantie der Rechtmäßigkeit der Rechtsschöpfung.[12] Daß die meisten Verfassungen trotz der vollen Einsicht in den Stufenbau des Rechts auf eine konsequente Durchführung der

---

7) VVDStRL aaO, Seite 24.

8) aaO, Seite 27 f.

9) Insofern war Triepel keineswegs ein vorbehaltloser Befürworter des Staatsgerichtshofs, a.A. Zippelius aaO, Seite 156.

10) Reine Rechtslehre, Seite 228 ff.; dazu: Römer, Die Reine Rechtslehre Hans Kelsens, PVS 12 (1971), 579 (588).

11) Reine Rechtslehre, Seite 239 ff.; VVDStRL aaO, Seite 31.

12) VVDStRL aaO, Seite 30.

Rechtskontrolle verzichteten, war nach Kelsens Überzeugung ausschließlich auf politische Motive zurückzuführen, mußte aber ohne Einfluß auf die juristische Theorie bleiben, als deren Aufgabe er gerade die Aufklärung über die Notwendigkeit und Möglichkeit solcher Garantien ansah[13]. Auf die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik ging Kelsen kaum ein, Berührungspunkte mit der deutschen Tradition ergaben sich nur dort, wo er hervorhob, daß die größte Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich des Bundesstaates liege, dessen politische Idee nach seiner Ansicht "rechtlich überhaupt erst mit der Institution des Verfassungsgerichts vollendet"[14] wurde.

Diese Konzeption ließ eine Begrenzung hinsichtlich des Gegenstandes der verfassungsgerichtlichen Prüfung prinzipiell nicht zu, so daß diese sich auf Gesetze ebenso wie auf Verordnungen, insbesondere auf Notverordnungen[15], erstrecken mußte. Eine gewisse Skepsis äußerte er lediglich hinsichtlich der Überprüfung von Staatsverträgen, wobei die politische Frage von ausschlaggebender Bedeutung war, ob es im Interesse der Vertragsfähigkeit eines Staates liegen könne, die von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge der Kassation durch einen Gerichtshof zu unterwerfen.[16]

Ein gewisser, für das Verfassungsrecht der Weimarer Republik aber bedeutsamer Vorbehalt gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit ist jedoch auch in Kelsens Theorie ausgesprochen. Obwohl er prinzipiell auch dem Katalog der Grund- und Freiheitsrechte materiellen Rechtscharakter zubilligte, der zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen führen könnte, die den in der

---

13) aaO, Seite 33.
14) aaO, Seite 81.
15) aaO, Seite 57 f.
16) aaO, Seite 62.

Verfassung aufgestellten Grundsätzen und Richtlinien widersprachen[17], so verkannte er durchaus nicht die Gefahr, die bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen entstehen kann, wenn nur allgemeine Prinzipien wie etwa der Begriff der Gerechtigkeit[18] als Prüfungsmaßstab anzuwenden sind. Obgleich es sich dabei um einen verfassungsmäßigen Grundsatz handelte, lehnte er es ab, seine Konkretisierung der Deduktion durch ein "willkürlich zusammengesetztes Gremium, wie es das Verfassungsgericht ist", zu überlassen.[19] In diesem Bereich sah er eine genuine Aufgabe der politischen Entscheidung, die den Parlamenten vorbehalten bleiben mußte. Diese - vielfach verkannte - erhebliche Einschränkung der Kelsenschen Theorie war auch der maßgebliche Gesichtspunkt, der ihn zu seiner kritischen Haltung gegenüber dem zu diesem Zeitpunkt diskutierten Gesetzentwurf betreffend die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts veranlaßte.[20]

In diesem Punkt bestand zwischen Kelsen und seinem Antipoden Carl Schmitt, zu dem er sonst in unversöhnlicher Gegnerschaft stand, eine gewisse Berührungslinie. Carl Schmitt, in dieser Phase durchaus noch nicht der absolute Gegner jeder Form der Verfassungsgerichtsbarkeit[21], wandte sich nämlich in erster Linie dagegen, der Justiz die Entscheidung über Zweifel und Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung des Grundrechtskatalogs zu überlassen, da wegen des von ihm bereits früher mit der Bezeichnung "dilatorischer Formelkompromiß"[22] beschriebenen Charakters

---

17) aaO, Seite 37.

18) aaO, Seite 71.

19) ebda.

20) Siehe oben, Seite 117 f.

21) Vgl. Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, in: RG-Festschrift, Seite 154 ff.Dort würdigte Schmitt durchaus die Funktion der Justiz beim Schutz der Verfassung, wandte sich aber dagegen, sie deswegen als "Hüter der Verfassung" zu bezeichnen (Seite 158).

22) Verfassungslehre, Seite 31 f.

dieser Normen die Entscheidung über "Zweifel und Meinungsverschiedenheiten"[23] erst deren eigentliche, von der Verfassung offen gelassene, inhaltliche Bestimmung bedeutete.[24] Dies sollte aber wegen des dezisionistischen Moments der Politik vorbehalten bleiben.

Obwohl Kelsen an keiner Stelle seines Referats ausdrücklich auf die von Triepel aufgeworfene Problematik der wechselseitigen Beziehung von Recht und Politik im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit einging, bleibt doch der Eindruck, daß er die Möglichkeit einer exakten begrifflichen Trennung beider Bereiche voraussetzte und damit das Funktionsfeld der Verfassungsgerichtsbarkeit für eindeutig bestimmbar hielt. Andererseits zeigen aber gerade seine Bedenken hinsichtlich der inhaltlichen Ausfüllung des Begriffs der Gerechtigkeit als Verfassungsbegriff, daß auch er die Möglichkeit einer Verschränkung beider Bereiche einräumen mußte. Auf die bei der Anwendung seines theoretischen Modells auf die Weimarer Verfassung konkret entstehenden Probleme ging er nicht ein. Wenn er z.B. die uneingeschränkte Nachprüfung von Notverordnungen forderte, so blieb dabei die Frage ausgeklammert, ob oder inwieweit es Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit sein konnte, die endgültige Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorlag, oder ob hier nur ein eingeschränktes richterliches Prüfungsrecht oder ein näher zu bestimmendes Ermessen der Exekutivorgane anzunehmen war. Das gleiche gilt auch für die in der Praxis des Staatsgerichtshofs so überaus umstrittene Bestimmung des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit. Wenn Kelsen zu Recht die Bedeutung der

---

23) RG-Festschrift, Seite 166.

24) ebda.

Verfassungsgerichtsbarkeit für den Minderheitenschutz in der Demokratie betonte[25], so blieben die verfassungsprozessualen Konsequenzen offen. Er verlangte für den verfassungsrechtlichen Schutz einer Minorität nur, daß deren Interessen durch die Verfassung in irgendeiner Weise geschützt waren.[26] Dabei blieb aber unklar, ob dies als positive Stellungnahme zu der Anerkennung politischer Parteien, Fraktionen, Religionsgemeinschaften und Selbstverwaltungskörperschaften als Streitteile vor dem Staatsgerichtshof gedacht war, ebenso wie seine Haltung zu der vielfach als Konsequenz dieser Rechtsprechung geforderten Anerkennung von Einzelpersonen als klagende Partei.

Dies entsprach aber durchaus dem Anspruch, mit dem Kelsen vom Standpunkt der Reinen Rechtslehre aus die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit der politischen Sphäre zuordnete. In einer streng juristischen Argumentation aber sollte dieser Gesichtspunkt vernachlässigt werden können. Dabei verkannte er aber wohl die Grenzen einer logisch-konstruktiven Denkweise, weshalb auch sein Modell gerade in dem kritischen Bereich der Berührungslinie von Recht und Politik unbefriedigend blieb. Hierfür ist bezeichnend, daß er in seinem Schlußwort eingestehen mußte, daß er mit dem Versuch Triepels, das "Politische" zu erfassen, nichts anfangen könne, er sich zumindest nichts "wissenschaftlich Faßbares" darunter vorzustellen vermochte.[27]

Insgesamt überwogen auf der Staatsrechtslehrertagung diejenigen Stimmen, die die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit eher skeptisch einschätzten, wobei als Motiv gerade die Unsicherheit über den Begriff des Politischen und die befürchtete Politisierung

---

25) VVDStRL aaO, Seite 80.

26) aaO, Seite 81.

27) aaO, Seite 118.

der Justiz die ausschlaggebende Rolle spielten.[28] Die Debatte zeigte, daß die Bestimmung dieses Begriffs von den Teilnehmern als Kernproblem angesehen wurde. Dabei kamen aber auch Vorbehalte gegenüber der skeptisch-pragmatischen Haltung Triepels zum Ausdruck[29], wobei vielfach aber auch Mißverständnisse eine Rolle spielten.[30]

Die Debatte erfaßte nicht die ganze Breite der in der Weimarer Staatsrechtslehre vertretenen Auffassungen[31], doch konnte Heller zu Recht feststellen, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit im Weimarer Staat in dem kurzen Zeitraum seit ihrer Einrichtung zu einer Selbstverständlichkeit geworden sei. Er sah allerdings die wesentliche Aufgabe der Zukunft darin, ihre Grenzen zu erkennen und dort zu ziehen, wo politische Streitigkeiten vorlagen, die nach seiner Auffassung grundsätzlich nicht justiziabel waren.[32] Hieraus erklärt sich Hellers scharfe Kritik am Referat Kelsens, dem er rechtsstaatlichen Formalismus vorwarf.[33] Er sah gerade in der Fremdheit gegenüber dem Begriff des Politischen die eigentliche Gefahr für die Verfassungsgerichtsbarkeit.

---

28) Vgl. Scheuner, 50 Jahre Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, AöR 97 (1972), 349 (361) mit dem zutreffenden Hinweis, daß auch die Debatte über die "Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit" auf der Tagung von 1950 (VVDStRL Heft 9) mit Referaten von Erich Kaufmann und Martin Drath nicht wesentlich weitergekommen sei als die Stellungnahmen der Weimarer Epoche.

29) Vgl. Laun aaO, Seite 88 und Tartarin-Tarnheyden aaO, S. 92 f.

30) Charakteristisch hierfür ist ein Zwischenruf Triepels während der Stellungnahme Richard Thomas (aaO S. 108): "Ich meine es noch anders! Auch so wie Sie, aber auch anders!"

31) Z.B. war Carl Schmitt nicht anwesend.

32) aaO, Seite 114.

33) aaO, Seite 113. In einer pointierten Kritik an Kelsen wies er darauf hin, daß nur bei einem formalistischen Rechtsstaatsideal die Verfassungsgerichtsbarkeit unter allen Umständen eine Verfassungsgarantie darstelle. Nach seiner Ansicht bewies aber die übermäßige Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA, daß dies nicht zu einer Entpolitisierung der Streitigkeiten, sondern zu einer "peinlichen" Politisierung der Gerichtsbarkeit geführt habe.

Problematisch blieb die ideengeschichtliche Einordnung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Triepel erkannte zwar eine Wurzel in der rechtsstaatlichen Ausprägung des bürgerlichen Liberalismus und vor allem in der Theorie der Gewaltenteilung[34], doch stellte er bei seiner Darstellung der verfassungshistorischen Entwicklung ganz auf die stände- und bundesstaatliche Tradition ab[35]. Bemerkenswert ist die unterschiedliche Beurteilung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf den Demokratiebegriff.

Triepel ging davon aus, daß das Wesensmerkmal der Demokratie in der Herrschaft der Mehrheit und ihrer organisatorischen Exponenten über die Minderheit liegt und die Durchsetzung des Willens der Mehrheit das Wesen des Politischen ausmacht. In diesem Punkt liegt die Berechtigung seiner Feststellung eines Widerspruchs der Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem Begriff der Verfassung. Er belegte seine These damit, daß gerade in den Vereinigten Staaten von Amerika die Verfassungsgerichtsbarkeit von der "konsequenten Demokratie"[36] und in England, dem in seinem Sinne "politischsten" Staat, überhaupt nicht entwickelt sei.

Für Kelsen war dieser von Triepel festgestellte Widerspruch nicht denkbar. Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit war für ihn niemals rechtlich ungebunden. Wenn sich der Wille der Mehrheit in Gesetzgebungsakten durch das Parlament ausdrücke, so fühle es sich zwar als freier Schöpfer des Rechts, in Wirklichkeit sei es aber ein durch die Verfassung gebundenes Organ der Rechtsanwendung. Dieser Gedanke könne aber nur dann Geltung erlangen, wenn das Parlament nicht selbst zugleich auch Garant dieser Idee sei.[37]

---

34) aaO, Seite 12.
35) aaO, Seite 10 ff.
36) aaO, Seite 9; ähnlich Heller aaO, Seite 113.
37) aaO, Seite 52.

Einwände aus dem Begriff der Volkssouveränität oder der Souveränität des Parlaments ließ Kelsen juristisch nicht gelten. Demokratie bedeute niemals Souveränität eines einzelnen Organs. Dahinter verberge sich nur die Tendenz der im Gesetzgebungsorgan sich äußernden Macht, sich durch Verfassungsnormen nicht einschränken zu lassen.[38] Insofern lag für Kelsen in der Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus eine Verwirklichung des demokratischen Prinzips.

Die Schwäche der Kelsenschen Argumentation war hier wie auch bei seiner Parlamentarismuskonzeption[39] die Tatsache, daß sein Ideal nur dann auf die Praxis übertragbar war, wenn eine Auslegung aller Verfassungsnormen als Maßstab der Rechtskontrolle in einem streng juristischen Verfahren möglich gewesen wäre. Dies aber mußte angesichts der politischen und sozialen Realität der Weimarer Republik Illusion bleiben, da die in den Verfassungsnormen zum Ausdruck gekommene politische Entscheidung nicht einem "harmonischen Akkord des ausgleichenden Kompromisses"[40] entsprach, der jeweils nur eine richtige und damit für alle Bürger akzeptable Auslegungsmöglichkeit enthielt.

Die fehlende Erkenntnis, daß der antagonistische Charakter des Weimarer Parteiensystems ein harmonisches Verfassungsverständnis ausschloß, führte dazu, daß Kelsens Konzeption bei Heller auf so entschiedenen Widerspruch stieß, während dieser in der Bewertung der Verfassungsgerichtsbarkeit ebenso eine auffallende Übereinstimmung mit dem ihm politisch so fernstehenden Heinrich Triepel zeigte wie auch Richard Thoma. Auch dieser glaubte, daß in vielen

---

38) aaO, Seite 54.

39) Vgl. von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, S. 121 ff.

40) von Alemann aaO, S. 123.

Fällen die Entscheidung über eine Verfassungsstreitigkeit maßgeblich vom Werturteil der Richter abhing[41]. Allerdings war sein Vertrauen in die Fähigkeit der aus dem hohen Richtertum, der Professorenschaft und den Parlamenten zu rekrutierenden Richterpersönlichkeiten, bei dieser Aufgabe konsensfähige Urteile zu bilden, erheblich größer als bei Heller, was wohl in den unterschiedlichen politischen Grundeinstellungen begründet war. Ausgehend von einem pluralistischen, aber wertrelativistischen Konfliktmodell[42] fand Thoma zu einer pragmatischen Haltung gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit, die in dem Glauben an die Fähigkeit der Richter zu "objektiv-juristischer Kompetenzentscheidung"[43] darauf vertraute, daß die gebotene Zurückhaltung bei politischen Werturteilen von den Richterpersönlichkeiten respektiert würde.

Trotz einer gewissen Skepsis sprach Thoma sich daher im Gegensatz zu Heller, aber auch zu Triepel, für einen vorsichtigen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Für Heller hingegen, dessen Pluralismuskonzeption wertbezogen, vor allem auf die Verwirklichung sozialer Gleichheit gerichtet war[44], mußte ein Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der gegensätzlichen Wertorientierung der Richterschaft in der Weimarer Republik als eine konkrete Gefahr und folglich eine enge Umschreibung der Grenzen richterlicher Tätigkeit als vordringliche Aufgabe der Verfassungspolitik erscheinen.

Trotz mancher Mängel in der Rechtsprechung und trotz der auf der Staatsrechtslehrertagung geäußerten Skepsis über die weitere Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit war es zu diesem Zeitpunkt ein-

---

41) VVDStRL aaO, Seite 108.

42) von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, Seite 123.

43) VVDStRL aaO, Seite 109 f.

44) von Alemann aaO, Seite 127.

hellige Meinung, daß sich die Institution des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in der Praxis im wesentlichen bewährt hatte. Zwar gab es zahlreiche Zweifelsfragen in rechtsdogmatischer Hinsicht, und es fehlte auch nicht an warnenden Stimmen, die wegen der Tendenz des Staatsgerichtshofs, seine Kompetenzen extensiv wahrzunehmen, zu einer Mäßigung rieten, doch war der Artikel Richard Thomas, der im Jahr des 50-jährigen Bestehens des Reichsgerichts in der Festschrift der juristischen Fakultäten erschien[45], durchaus repräsentativ, wenn er den Dank der Staatsrechtswissenschaft "für die Erkenntnisse einer kraftvollen und richtungsweisenden Staatsgerichtsbarkeit"[46] aussprach.

Diese positive Bewertung war darauf zurückzuführen, daß es in der Praxis der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs in den meisten Fällen möglich gewesen war, zu befriedigenden Ergebnissen zu gelangen. Bis zum Jahre 1928 hatte nicht eine einzige Entscheidung den Ruf aufkommen lassen, das Experiment der Staatsgerichtsbarkeit abzubrechen oder zumindest einzuengen. Im Gegenteil zeigte der noch immer unerledigte, aber zu diesem Zeitpunkt noch längst nicht zu den Akten gelegte Entwurf eines Gesetzes betreffend die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, daß auch bei der Exekutive dem Staatsgerichtshof größeres Vertrauen entgegengebracht wurde als der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

So lag die in zunehmendem Maße sich entwickelnde Skepsis gegenüber der Staatsgerichtsbarkeit zunächst eher auf theoretischem Gebiet. Selbst Carl Schmitt, der wenige Jahre später zu den heftigsten Kritikern des Staatsgerichtshofs zählen sollte, warnte 1929 nur vor der abstrakten Gefahr, daß eine hemmungslose Expansion der

---

45) RG-Festschrift Seite 179 ff.

46) aaO, Seite 179.

Justiz "nicht etwa den Staat in Gerichtsbarkeit, sondern umgekehrt die Gerichte in politische Instanzen verwandeln" müßte.[47] Doch zu diesem Zeitpunkt ging er davon aus, daß der parlamentarisch-demokratische Staat seinen Schwerpunkt in der Gesetzgebung habe und trotz aller Abhängigkeiten Gerichtsbarkeit, Exekutive und Gesetzgebung noch unterscheidbar waren und unterscheidbar bleiben müßten. Allerdings glaubte er, vor der Gefahr warnen zu müssen, daß gegen "den Mißbrauch der Gesetzgebungsform ein Mißbrauch der Justizförmigkeit organisiert" werde.[48]

In gleicher Weise teilte auch Richard Thoma die allgemeinen Bedenken, die sich aus dem politischen Charakter der Staatsgerichtsbarkeit ergaben[49], zeigte sich aber ebenso wie im Jahr zuvor Triepel "im Namen des Rechtsstaats" bereit, ein gewisses Maß an politischer Entscheidungsgewalt eines vertrauenswürdigen Staatsgerichtshofs hinzunehmen. Er warnte aber zugleich vor der Gefahr, daß der Staatsgerichtshof dieses Maß überschreiten könnte. Dabei beschwor er das Bild einer "Gerontokratie einer, wenn auch noch so respektablen, Elite des Berufsrichtertums", deren unausweichliche Folge die Politisierung oder die Abschaffung des Staatsgerichtshof sein müßte.[50]

Sowohl Carl Schmitt als auch Thoma hielten nur ein gewisses Maß an Staatsgerichtsbarkeit für wünschenswert, dieses aber für unerläßlich[51], denn bei einer Abschaffung der Staatsgerichtsbarkeit sei "unermeßlicher Schaden der rechtsstaatlichen Verfassungsmäßigkeit und der Lauterkeit des Staatslebens"zu befürchten[52].

---

47) RG-Festschrift, Seite 177.
48) aaO, Seite 178.
49) Thoma aaO, Seite 200.
50) ebda.
51) Thoma aaO, Seite 200, Carl Schmitt aaO, Seite 178.
52) Thoma aaO.

Aus der Tatsache, daß beide Autoren ihre Befürchtungen nur in sehr allgemeiner Form ausdrückten und die deutlichen Warnungen ohne konkreten Bezug zur Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs aussprachen, ist zu schließen, daß man der Ansicht war, das Gericht habe sich als fähig erwiesen, sich auf diejenigen Aufgaben zu beschränken, die ihm als Rechtsprechungsorgan von der Verfassung zugewiesen waren.

Doch konnte dieser Umstand allgemeinen Respekts nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich in dieser Zeit zwischen dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und der Reichsregierung ein Machtkampf entwickelte, der, von der Öffentlichkeit bis dahin nicht bemerkt, erst in den letzten Tagen des Jahres 1928 mit dem Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten und Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs Walter Simons ihren Höhepunkt erlebte.

Diese Auseinandersetzung fiel zeitlich zusammen mit einer zunehmenden theoretischen Problematisierung der Staatsgerichtsbarkeit, ohne jedoch deren eigentlicher Anlaß zu sein. Sie war Auftakt einer Entwicklung, in deren Verlauf mit der zunehmenden Stärke der politischen Konfrontation auch die politische Kritik an den Urteilen des Staatsgerichtshofs wuchs.

Sechster Teil:

Der Streit um die Besetzung von Verwaltungsratsstellen der Deutschen Reichsbahngesellschaft und der Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten Simons

Der Streit zwischen dem Staatsgerichtshof und der Reichsregierung Ende 1928 war keine Auseinandersetzung, bei der das Wesen der Staatsgerichtsbarkeit und ihre grundsätzliche Stellung im Verfassungsgefüge in Frage gestellt wurde. Die unklare Regelung der Kompetenzen des Staatsgerichtshofs in der Verfassung selbst sowie im Gesetz über den Staatsgerichtshof, insbesondere die ungeregelte Frage der Kompetenz zum Erlaß einstweiliger Verfügungen, ergaben zwangsläufig Meinungsverschiedenheiten bei der Interpretation, die aus Anlaß eines konkreten Streitfalles latente Spannungen hervorrief, die in dem Augenblick zum Eklat führen mußten, als die Reichsregierung ihr die Auffassung des Staatsgerichtshofs ignorierendes Verhalten auf die Spitze trieb, und der von einem nahezu rigoristischen richterlichen Ethos geprägte Reichsgerichtspräsident Simons keinen anderen Ausweg sah, als von seinem Amt zurückzutreten, um auf diese Weise das Ansehen des Gerichts in der Öffentlichkeit zu wahren.[1]

Simons hatte aus Anlaß eines Antrags der badischen Regierung auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung, durch die der Reichsregierung die Neubesetzung von Verwaltungsratsstellen der Deutschen Reichsbahngesellschaft untersagt werden sollte, Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 15. Dezember 1928 bestimmt. Die Reichsregierung, die die Zulässigkeit einstweiliger Verfügungen durch den Staatsgerichtshof bestritt, machte aber diesen Antrag gegenstandslos, indem sie am Tage vor dem Termin die drei freigewordenen Verwaltungsratsstellen neu besetzte.

---

1) Die Ereignisse sind in den Arbeiten von Zippelius aaO Seite 34 ff. und Seite 129 ff., Kolbe, Reichsgerichtspräsident Dr. Erwin Bumke, Seite 47 ff. und Gründer, Walter Simons als Staatsmann, Jurist und Kirchenpolitiker, Seite 251 ff. bereits ausführlich geschildert und beurteilt worden. Die folgende Darstellung dient der Ergänzung im Hinblick auf die Vorgeschichte sowie die unmittelbaren Konsequenzen, die sich aus diesem Vorgang für die Stellung des Staatsgerichtshofs ergaben.

Simons sah in dem Verhalten der Reichsregierung einen Mangel an Achtung und Rücksicht gegenüber dem Staatsgerichtshof, der in den Kategorien des angelsächsischen Rechtskreises einen "Contempt of Court" darstellte und der eine Genugtuung erforderte.

In vergleichenden Betrachtungen über Funktion, Status und Autorität des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs ist dieser Vorfall als eine heute undenkbare Brüskierung bezeichnet worden.[2] In der Ernennung der Vertreter des Verwaltungsrates sah man eine "selbstherrliche Handlung" der Reichsregierung[3]. Dabei legt man der Bewertung des Vorfalls in erster Linie die Darstellung zugrunde, die Simons selbst gegeben hat.[4] Die Reichsregierung hatte ihr Vorgehen mit unabweisbaren außenpolitischen Zwängen begründet. Simons vertrat den Standpunkt, dies sei durch die weitere Entwicklung der Angelegenheit widerlegt worden.[5] Daß die Reichsregierung unter erheblichem außenpolitischen Zeitdruck stand, war aber von Simons selbst im Verlaufe der Bemühungen der Reichsregierung und Hindenburgs, ihn zum Einlenken zu bewegen, nie angezweifelt worden, hatte er doch selbst angedeutet, daß ihm eine etwas ausführlichere Information durch die Reichsregierung genügt hätte, um den Zeitplan umzustellen. Simons Wunsch nach Genugtuung war denn auch eher durch den von ihm als rücksichtslos empfundenen Stil hervorgerufen, dagegen hat er niemals der Reichsregierung vorgeworfen, sich über verfassungsmäßige Bindungen hinweggesetzt zu haben[6], sondern selbst in der rückschauenden Betrachtung im Jahre 1930 ausdrücklich eingeräumt, daß die Reichsregierung von einem ihr formell zustehenden Recht der Verfügung über den Streitstoff Gebrauch gemacht habe.[7]

---

2) Vgl. Friesenhahn, Hüter der Verfassung? Zeitschrift für Rechtspolitik 1973, 188.

3) ebda.

4) Lammers/Simons II, Vorwort Seite 10 ff.

5) aaO Seite 12.

6) So aber Huber, Walter Simons - Staatsmann und Richter in Kaiserreich und Republik, in:Bewahrung und Wandlung, S. 166.

7) Lammers/Simons aaO Seite 12.

Man hat den Rücktritt Simons bisher auch zu isoliert aus der akuten Situation des Dezembers 1928 zu erklären versucht und dann zu schnell in den Ereignissen ein Symptom für die Krise der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Rechtsstaats überhaupt gesehen[8], wobei unverkennbar das Vorverständnis eine Rolle spielt, hier spreche eine Vermutung für das Vorliegen eines Machtmißbrauchs durch die Exekutive.

Doch sind die Vorgänge auf ein ganzes Bündel verschiedenartiger Ursachen zurückzuführen, die teilweise politischer Natur waren, teilweise in der Tat den verfassungsrechtlichen Status des Gerichts betrafen. Die politische Vorgeschichte der Auseinandersetzung reicht bis in das Jahr 1926 zurück, als die preußische Regierung auf Grund einer Zusage des Reichsverkehrsministers Oeser vom 25. März 1924 das Recht geltend machte, im zukünftigen Verwaltungsrat der Reichsbahngesellschaft einen Vertreter aus eigenem Recht zu benennen.[9] Ähnliche Zusagen waren auch gegenüber Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden gemacht worden. Als Preußen diesen Anspruch nach dem Tode eines Verwaltungsratsmitglieds einlösen wollte, berief sich die Reichsregierung darauf, daß durch die Regelung des Dawes-Planes und deren Berücksichtigung im Reichsbahngesetz vom 30. August 1924 eine veränderte Sachlage eingetreten wäre. Das Reichsbahngesetz verwirklichte in den §§ 11 und 12 die Forderung des Dawes-Systems, daß von den Kreditgebern unmittelbarer Einfluß auf das Kontrollorgan der Reichsbahngesellschaft, den Verwaltungsrat, ausgeübt werden konnte.[10] Die Mitglieder des Verwaltungsrats sollten

---

8) Zippelius aaO, Seite 145.

9) BA Koblenz R 43 I/1057, Bl. 189 (Aktenmäßige Darstellung der Verhandlungen mit den Ländern über die Bildung des Verwaltungsrats der Deutschen Reichsbahn).

10) Gegen die Gültigkeit der Zusagen sprach sich Friedrich Giese, Die Vertretung Preußens im Verwaltungsrat der Deutschen Reichsbahngesellschaft, DJZ 1926, 1452 aus. Vgl. zum System der Dawes-Regelung: Link, Der amerikanische Einfluß auf die Weimarer Republik in der Dawesplanphase, in: Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, S. 485 ff.

je zur Hälfte von der Reichsregierung und vom Treuhänder der Kreditgeber ernannt werden, wobei gewährleistet sein mußte, daß die Mitglieder erfahrene Kenner des Wirtschaftslebens waren. Ein Vorschlagsrecht Preußens oder anderer Länder war im Reichsbahngesetz hingegen nicht vorgesehen.[11]

Der preußische Ministerpräsident Braun sprach jedoch dem Reich die Befugnis ab, sich einseitig durch ein Reichsgesetz von bestehenden Verpflichtungen gegenüber den Ländern zu lösen.[12] Nachdem Verhandlungen an der unnachgiebigen Haltung Brauns gescheitert waren[13], ernannte die Reichsregierung am 5. Juli 1926 im Alleingang den ehemaligen Reichskanzler Luther zum Verwaltungsratsmitglied.[14] Braun warf daraufhin Reichskanzler Marx eine Brüskierung Preußens vor und kündigte in einem Brief eine Klage beim Staatsgerichtshof an.[15] Beide Seiten stellten nun die Verhandlungen ein und überließen dem Staatsgerichtshof die Feststellung der Rechtslage.

In seinem Urteil[16] schloß sich das Gericht der Rechtsauffassung der Reichsregierung, die Zusicherung vom 25. März 1924 habe unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der "clausula rebus sic stantibus" auf Grund der Veränderung in der Folge des Dawes-Planes keine Gültigkeit mehr[17], nicht an.

---

11) BA Koblenz aaO, Bl. 185 f.

12) Schreiben Brauns vom 20.3.1926, BA Koblenz aaO, Bl. 192.

13) Die Reichsregierung war bereit gewesen, den preußischen Wünschen entgegenzukommen, wenn Braun eine andere Persönlichkeit als den von ihm bevorzugten Ministerialbeamten Schütze vorgeschlagen hätte. Die Reichsregierung bezweifelte, daß dieser die Qualifikationsvoraussetzungen des § 12 des Reichsbahngesetzes erfüllte.

14) Prot. der Ministerbesprechung vom 5.7.1926, BA Koblenz aaO, Bl.237

15) Schreiben vom 7.7.1926, BA Koblenz aaO, Bl. 243.

16) RGZ 116, Anh. S. 1 = Lammers/Simons I, 103.

17) Gegenerklärung der Reichsregierung vom 16.8.1926, BA Koblenz aaO, Bl. 298.

Simons schloß die mündliche Verhandlung am 7. Mai 1927 mit der Feststellung, daß das Reich verpflichtet sei, den von Preußen Genannten zum Verwaltungsratsmitglied zu ernennen.[18] Der Staatsgerichtshof verschloß sich den Argumenten der Reichsregierung, nach denen der preußische Anspruch wegen der politischen Verhältnisse nicht durchzuführen sei. Das Urteil brachte aber keine endgültige Klärung der Rechtslage.[19] Da an der Wirksamkeit der Ernennung Luthers in dienstrechtlicher Hinsicht keine Zweifel bestanden, tauchte die Frage auf, ob die Reichsregierung jetzt verpflichtet war zu versuchen, ein anderes Mitglied des Verwaltungsrats zum vorzeitigen Ausscheiden zu veranlassen.[20] Obwohl man schließlich das Urteil so auslegte, daß die vom Staatsgerichtshof festgestellte Verpflichtung erst nach dem Ausscheiden Luthers verwirklicht werden müßte, folgte man einem Vorschlag Pünders, mit Preußen und den übrigen Eisenbahnländern in Verhandlungen einzutreten.

Marx erklärte in einem gleichlautenden Schreiben an die betroffenen Regierungen die grundsätzliche Bereitschaft der Reichsregierung zur späteren Erfüllung des preußischen Anspruchs.[21] Er stieß aber mit seinem Vorschlag bei Braun auf entschiedene Ablehnung, der auf sofortiger Durchsetzung bestand, wobei er aber zu Unrecht unterstellte, die Reichsregierung habe bei der Ernennung Luthers einen Vorbehalt für den Fall einer Niederlage vor dem Staatsgerichtshof erklärt. Er drohte an, im Falle der Weigerung eine Vollstreckung

---

18) Vorwärts vom 9.5.1927.

19) Wehrmeister, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (im Rahmen des Art. 19 RV), Seite 109, wertet den Fall als die erste "hochpolitische Angelegenheit", bei der das Land den Staatsgerichtshof anrief. Er sieht darin einen Fortschritt gegenüber den Übergangsjahren, zugleich einen Beweis für die Eignung des Staatsgerichtshofs, "den Rechtsfrieden zwischen den Staatsgewalten im deutschen Rechtsstaat" herzustellen (S.99).

20) Aufzeichnung Schnitters, BA Koblenz R 43 I/1058,Bl.26 f. und Vortrag Plancks aaO Bl. 59.

21) aaO Bl. 60 und 75.

durch den Reichspräsidenten in Erwägung zu ziehen.[22]

Bereits in dieser Phase der Auseinandersetzung war die Reichsregierung dem Vorwurf ausgesetzt, sie versuche, das Urteil des Staatsgerichtshofs zu umgehen oder sogar zu ignorieren. Doch zeigen die Bemühungen der Reichsregierung, sowohl Luther als auch andere Mitglieder des Verwaltungsrats zum freiwilligen vorzeitigen Ausscheiden zu bewegen, daß dies nicht berechtigt war. Erst nachdem diese Versuche endgültig gescheitert waren, da keines der angesprochenen Mitglieder zum Rücktritt bereit war[23], entschloß sich die Reichsregierung, gegen das Urteil des Staatsgerichtshofs vorzugehen, das man in der Reichskanzlei von Anfang an für sachlich völlig verfehlt gehalten hatte. Dennoch bemühte man sich im Hinblick auf die Reaktion in Preußen zunächst um dessen loyale Ausführung. Nachdem man aber auf der politischen Ebene in eine Sackgasse geraten war, wollte man den Kampf auf der juristischen Ebene wieder aufnehmen. Bereits Ende Juni war bei den Vorbereitungen der Ressorts eine heftige Polemik gegen das Urteil geäußert worden[24], konkrete Maßnahmen wurden aber noch nicht in Erwägung gezogen. Da die Verfassung keine Möglichkeit vorsah, Urteile des Staatsgerichtshofs anzufechten, war es auf den ersten Blick nicht erkennbar, wie sich der Reichsregierung eine Gelegenheit bieten könnte, den Fall wieder aufzurollen. Dennoch fand man aber hierzu einen geeigneten Weg.

Zunächst hielt Marx es für erforderlich, in der Öffentlichkeit einen Umschwung der Meinungen zur Stärkung der Rechtsstellung der Reichsregierung herbeizuführen. Als ersten Schritt wollte man eine

---

22) Schreiben vom 23.7.1927 aaO Bl. 88 ff.

23) Pünder hatte dem Kabinett am 9.7. über die Ergebnisse der Besprechungen mit den Verwaltungsratsmitgliedern berichtet (BA Koblenz aaO Bl. 164).

24) aaO Bl. 47 ff.

wissenschaftliche Erörterung des Falles in der Fachpresse veranlassen. Zu diesem Zweck nahm Pünder Kontakt mit dem Vorstandsmitglied der Deutschen Reichsbahngesellschaft, Vogt, auf. Dieser erklärte sich jedoch außerstande, gegen das Leipziger Urteil Stellung zu nehmen, weil er dies für unvereinbar mit seinen dienstlichen Pflichten hielt.[25] Er lehnte es auch ab, andere Mitglieder des Vorstandes zu einer Stellungnahme in der Öffentlichkeit zu veranlassen.

Nun bat Pünder Luther darum, für eine Begutachtung des Urteils Unterlagen zur Verfügung zu stellen.[26] Luther erklärte sich hierzu bereit und verfaßte eine 17seitige Skizze[27], in der er das Urteil des Staatsgerichtshofs für völlig falsch erklärte.[28] Zugleich übersandte Regierungsrat Planck dem Berliner Staatsrechtsprofessor Heymann den Entwurf eines Artikels für eine Tageszeitung[29], in dem er dem Staatsgerichtshof vorwarf, durch sein Urteil neuerliche Auslegungsschwierigkeiten provoziert zu haben. Insbesondere beklagte Planck, daß das Gericht die von der Reichsseite angestellten staatspolitischen Erwägungen nicht berücksichtigt habe. Heymann hielt in seinem Antwortschreiben[30] drei Wege für denkbar, gegen das Urteil vorzugehen. Man könne die Entscheidung des Staatsgerichtshofs rechtswissenschaftlich widerlegen oder dem Gericht einen Verstoß gegen formale Vorschriften nachweisen. In beiden Fällen wären fachwissenschaftliche Aufsätze eine geeignete Vorbereitung. Allerdings könne eine derartige Diskussion nicht in einer Tageszeitung geführt werden. Als dritte Möglichkeit bezeichnete Heymann eine "staatspolitische und rechtsphilosophische Bekämpfung der Zulässig-

---

25) Brief Vogts vom 9.11.1927 aaO Bl. 160.
26) Schreiben Pünders vom 23.11. aaO Bl. 167.
27) Schreiben Luthers vom 25.11. aaO Bl. 168.
28) aaO Bl. 171 (173 ff.).
29) aaO Bl. 210.
30) Schreiben vom 7.12. aaO Bl. 208.

keit eines Urteils des Staatsgerichtshofs über Fragen der im Urteil bezeichneten Art". Dann müßte aber die Diskussion in Richtung auf eine Gesetzesänderung gelenkt werden, die bestimmen müßte, daß in derartigen Fällen die Entschließungen des Reichs maßgebend sind.

Den Artikel Plancks hielt Heymann aber für ungeeignet, das Urteil des Staatsgerichtshofs auf Grund der gegenwärtigen Rechtslage zu widerlegen. Dies dürfte mitursächlich dafür gewesen sein, daß die Reichsregierung die geplante Aktion gegen den Staatsgerichtshof nicht in die Öffentlichkeit trug. Heymanns Anregung einer Gesetzesänderung wurde von der Regierung nicht aufgegriffen. Sie hätte möglicherweise einen Sturm entfacht, an dem der Regierung in dieser Phase relativ geordneter Beziehungen der Staatsorgane untereinander nicht gelegen sein konnte.

Unterdessen ergriff der preußische Ministerpräsident Braun wieder die Initiative. Seine Versuche konzentrierten sich jetzt auf die Person des ehemaligen Reichskanzlers Luther, wobei persönliche Animositäten aus dessen Zeit als Reichsfinanzminister und Reichskanzler eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten.[31] Luther war im Dezember 1926 neben zwei anderen Mitgliedern durch Los zum Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat bestimmt worden, wurde aber sogleich von der Reichsregierung wiederernannt, ohne daß ihm ein formeller Vorbehalt erklärt worden war. Luther mußte aber bekannt gewesen sein, daß zu diesem Zeitpunkt der Prozeß vor dem Staatsgerichtshof schwebte und mit der Möglichkeit einer Niederlage der Reichsregierung gerechnet werden mußte. Braun sah jetzt in dem Widerstand Luthers gegen die Wünsche der Reichsregierung die Ursache für deren Haltung. Daher verlangte er vom Kabinett, ihn auf die Besonderheit seines Falles hinzuweisen und ihm den freiwilligen Rücktritt nahezulegen. Andernfalls drohte Braun, in der

---

31) Schreiben Brauns an den Reichskanzler vom 7.12. aaO Bl. 220.

Dezembertagung des preußischen Landtags die Öffentlichkeit in vollem Umfang über die Angelegenheit zu informieren.

Ohne neue Argumente vorzutragen, erklärte Marx sich außerstande, den preußischen Anspruch zu erfüllen. Er betonte noch einmal, daß die Reichsregierung nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs verpflichtet sei, ein der preußischen Regierung genehmes Mitglied zu ernennen, doch spreche das Urteil nichts über die Vollstreckung aus. Das Reich habe alles versucht, eines der Mitglieder zum freiwilligen Ausscheiden zu bewegen, man könne aber keinen Zwang anwenden, zumal auch der Staatsgerichtshof die Rechtsmäßigkeit der Ernennung Luthers nicht angezweifelt habe.[32]

Ursprünglich sollte dieses Schreiben damit schließen, daß Marx der preußischen Regierung nahelegte, eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Möglichkeit einer sofortigen Erfüllung des preußischen Anspruchs herbeizuführen. Dies wurde aber nachträglich geändert. Nunmehr wurde Preußen lediglich anheimgestellt, von sich aus "weitere Schritte zur Klarstellung der Rechtslage zu unternehmen".[33]

---

32) Nach den Satzungen des Verwaltungsrats stand der Reichsregierung ein Zwangsmittel, um ein Mitglied gegen dessen Willen zum Rücktritt zu veranlassen, nicht zu. Die Regierung befürchtete erneute politische Verwicklungen, weil ein Druck auf ein bestimmtes Mitglied eine einheitliche Stellungnahme des ganzen Verwaltungsrats, also auch der vom Treuhänder ernannten Mitglieder, hätte provozieren können. Dies hätte aber unter außenpolitischen Gesichtspunkten zu katastrophalen Folgen geführt, so Pünder in einer Stellungnahme zum Entwurf des Antwortschreibens an Braun, aaO, Bl. 230. Die Drohung Brauns, im preußischen Landtag die Angelegenheit aufzurollen, sah er als erneute Gefährdung der Schaffung erträglicher Verhältnisse zwischen dem Reich und Preußen an. Demgegenüber schien eine erneute Klage beim Staatsgerichtshof die Möglichkeit zu bringen, die Frage "aus dem Milieu der nervösen Tagespolitik in die Sphäre ruhiger rechtlicher Behandlung" zu führen, aaO Bl. 231.

33) aaO Bl. 226.

Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die Presse auf diesen Fall aufmerksam. Das Berliner Tageblatt behauptete[34], der Staatsgerichtshof habe entschieden, die Ernennung Luthers sei zu Unrecht erfolgt, die Reichsregierung aber verhalte sich völlig passiv und tue nichts, um diesem "gesetzwidrigen Zustand" ein Ende zu bereiten. Das Blatt sah in diesem Einzelfall ein "charakteristisches Merkmal der jetzigen Reichsregierung", der man den Vorwurf nicht ersparen könne, den Inhalt des Urteils etwas zu großzügig im Sinne der eigenen Sache ausgelegt zu haben. Andererseits wurde in der Germania[35] beiden Seiten ein gewisses Verständnis entgegengebracht, wobei insbesondere die von der Reichsregierung vorgebrachten politischen Gründe angemessen gewürdigt wurden.

Braun war mit dem Antwortschreiben Marx'nicht zufrieden und nahm in der 23. Sitzung des preußischen Landtags am 16. Dezember 1927[36] ausführlich zu der Angelegenheit Stellung. Nach Darstellung des Streitstandes wies er die Anregung, den Staatsgerichtshof erneut anzurufen, energisch zurück. Eine Entscheidung würde mindestens ein halbes Jahr auf sich warten lassen und außerdem nicht weiterhelfen, da in allen Kommentaren zur Reichsverfassung Einigkeit darüber bestehe, daß gegen das Reich eine Vollstreckung nicht möglich sei. Er behielt sich vor, den nach der Reichsverfassung allein möglichen Weg einzuschlagen, nämlich an den Reichspräsidenten zu appellieren, dem Urteil des Staatsgerichtshofs bei der Reichsregierung Achtung zu verschaffen.[37]

Durch die lauter werdenden Vorwürfe, die Reichsregierung mißachte ein Urteil des Staatsgerichtshofs,veranlaßt, gab Marx am 21. Januar

---

34) Nr. 579 vom 8.12.1927.

35) Nr. 576 vom 10.12.1927.

36) Prot. Sp. 22743.

37) Braun leitete eine entsprechende Verpflichtung des Reichspräsidenten aus Art. 19 Abs. 2 WRV, wonach diesem die Vollstreckung der Urteile des Staatsgerichtshofs oblag, ab (Sp.22747).

1928 im Reichstag eine Erklärung ab[38], die in folgender Bemerkung gipfelte:

> "Ich habe die Pflicht, den Vorwurf, daß die Reichsregierung ein solches Urteil des Staatsgerichtshofs nicht ausführe, nicht auf der Reichsregierung sitzenzulassen. Ich kann alles ertragen, nur nicht den Vorwurf, ich führte ein Urteil nicht aus!"

Marx berief sich auf den historischen Ablauf der Ereignisse, die er im Reichstag ausführlich schilderte, obgleich er die Angelegenheit für wenig geeignet hielt, in der Öffentlichkeit ausgetragen zu werden.[39]

Die preußische Regierung legte ihrerseits dem Landtag eine Denkschrift vor, in der neben einer Darstellung des Sachstandes auch der wesentliche Schriftverkehr Brauns mit Marx veröffentlicht wurde. Von Bedeutung ist die Einleitung dieser Denkschrift, in der einige grundsätzliche Bemerkungen zum Problem des Verhältnisses zwischen Preußen und dem Reich gemacht wurden. In diesem Zusammenhang wurde bemerkt, daß diese Streitigkeiten "auf die große Linie des Zusammenarbeitens" keinen Einfluß gehabt hätten und auch diese Veröffentlichung nur erfolgt sei, um die Erörterung der Angelegenheit im Reichstag in einigen Punkten zu korrigieren.[40]

Obwohl damit die Bedeutung des Falles heruntergespielt werden sollte, zeichnete er sich doch durch die Hartnäckigkeit der Auseinandersetzung, die Unverrückbarkeit der gegensätzlichen Standpunkte, die Einschaltung der Öffentlichkeit und nicht zuletzt auch durch die ungewöhnliche Anrufung des Staatsgerichtshofs aus.

---

38) WTB Nr. 127 vom 21.1.1928.

39) Als Drucksache Nr. 3900 legte die Reichsregierung dem Reichstag eine Abschrift des Urteils, versehen mit einer Erklärung des Reichskanzlers, vor.

40) Sp. 1 der Denkschrift.

In diesen Jahren wurde ein verfassungsgerichtlicher Prozeß gerade noch nicht von den Beteiligten und der Öffentlichkeit als normale Erscheinung der sich aus dem föderalen Staatsaufbau ergebenden Strukturprobleme akzeptiert.[41] Zwar versuchte Braun mit seiner Erklärung, das Normale der Angelegenheit zu betonen, doch konnte keine Rede davon sein, daß dieser Prozeß ausschließlich in der "rationalen Sphäre des Rechts" abgewickelt wurde.

Dennoch gelang es, die öffentliche Auseinandersetzung zunächst zu beenden. Marx, dessen Erklärung an den Reichstag sich mit der preußischen Denkschrift gekreuzt hatte, erklärte dem Präsidenten des Reichstages, daß er die Diskussion nach der Veröffentlichung des wesentlichen Materials nicht fortsetzen wolle.[42]

In der Folgezeit nahm die Angelegenheit den Verlauf, den die Reichsregierung schon im Prozeß vor dem Staatsgerichtshof als möglich erkannt und bereits im Schreiben an Braun vom 18. Juli 1927[43], in dem die ersten Vorschläge zur Durchführung des Urteils gemacht worden waren, angedeutet hatte. Im Prozeß war vorgetragen worden, daß, wenn Preußen der behauptete Anspruch zuerkannt würde, auch die übrigen ehemaligen Eisenbahnländer auf Grund der Erklärung des früheren Reichsverkehrsministers Oeser den gleichen Anspruch hätten.[44] Nachdem der Staatsgerichtshof den preußischen Anspruch bejaht hatte, hielt es das Reich für einen selbstverständlichen Schritt, daß eine Regelung nur im Einvernehmen mit den betroffenen Regierungen gefunden werden könne.

Dieser Vorschlag war von preußischer Seite stets als Verschleppungstaktik des Reichs angesehen worden.[45] Er war in der Diskussion

---

41) Vgl. dazu die Feststellung Wehrmeisters (oben S. 201).

42) Schreiben an den Reichstagspräsidenten vom 31.1.1928 BA Koblenz aaO Bl. 303.

43) Siehe oben Seite 201 Fn. 21.

44) Schriftsatz der Reichsregierung vom 16.8.1926.

45) Schreiben Brauns vom 23.7.1927,aaO Bl. 88.

aber zeitweilig in den Hintergrund getreten, weil man fest mit dem freiwilligen Ausscheiden eines Verwaltungsratsmitglieds gerechnet hatte. Jetzt aber trat eine neue Situation ein: Durch die Erörterung der Vorgänge im Reichstag sah sich die badische Regierung veranlaßt[46], ihren Anspruch, der schon früher geäußert worden war,[47] auf Vertretung im Verwaltungsrat in aller Form geltend zu machen. Baden wünschte, der Reichskanzler solle bald zu erkennen geben, daß im Spätherbst des Jahres 1928 Baden bei der Neubesetzung von Verwaltungsratsstellen berücksichtigt werden solle.[48] Nun drohte auch Baden für den Fall, daß eine befriedigende Regelung nicht zustandekomme, mit einer Klage vor dem Staatsgerichtshof.

Zunächst aber suchte man nach einem politischen Lösungsweg. Am 6. April fand ein Gespräch zwischen dem Reichskanzler und dem badischen Gesandten in Berlin, Honold, statt[49], in dem dieser darauf hinwies, daß er bereits seit längerer Zeit im Besitz einer Vollmacht zur Klageerhebung sei. Marx verwies darauf, daß er das Urteil hinsichtlich des preußischen Anspruchs noch immer für ein Fehlurteil halte, aber volles Verständnis dafür habe, wenn auf dem Boden dieses Urteils nunmehr auch die übrigen Eisenbahnländer Ansprüche geltend machten. Doch käme das Reich bei vollständiger Berücksichtigung der Länderansprüche in eine völlig unhaltbare Situation, deshalb schlage er vor, mit den betroffenen Regierungen in Verhandlungen einzutreten. Der badischen Regierung schlug er vor, nach Prüfung durch die zuständigen Ressorts einen Zwischenbescheid zu erstellen. Daraufhin erklärte Honold, er werde seiner Regierung empfehlen, mit der Klageerhebung noch etwas zu warten.

---

46) Das Schreiben Marx'an Braun vom 18.7. war ihr abschriftlich zugestellt worden; die ihr günstige Auffassung der Reichsregierung war ihr also bekannt.

47) Baden hatte schon gegen die erste Besetzung des Verwaltungsrats Vorstellung erhoben, daß es Berücksichtigung wünsche.

48) Schreiben des Badischen Staatsministeriums an den Reichskanzler vom 20.2.1928, BA Koblenz R 43 I/1059, Bl. 1.

49) Vermerk Pünders vom 7.4.1928 aaO Bl. 2.

Mitte April 1928 antwortete Marx[50] der badischen Regierung auf deren Schreiben vom 20. Februar und kündigte eine baldige Aussprache mit den Ländern an. In diesem Schreiben klang ein wenig die Hoffnung an, der Angelegenheit könne nun doch noch nachträglich eine Wendung im Sinne des Reichs gegeben werden. Er verwies auf die Bemerkungen in den Entscheidungsgründen des Staatsgerichtshofs, nach denen für den Fall, daß auch die übrigen Eisenbahnländer Ansprüche stellten, weitere Erörterungen notwendig wären.

Konnte der Reichskanzler bisher noch mit einigem Recht behaupten, daß Rechtsgründe ihn an der sofortigen Vollstreckung des Urteils hinderten, so mußte dieses Verhalten als eindeutiger Versuch bewertet werden, den Konsequenzen des Urteils doch noch zu entgehen. Zwar nicht in dem Sinne, die alte Rechtsauffassung doch noch durchzusetzen, daß Länderansprüche grundsätzlich nicht bestünden, doch schien jetzt immerhin die Möglichkeit zu bestehen, auch den schon bestätigten preußischen Anspruch wieder in Frage zu stellen, weil die rechtliche Frage der Länderansprüche nur einheitlich behandelt werden könnte.[51] Baden erklärte sich mit dem Vorschlag des Reichskanzlers einverstanden, legte aber Wert darauf, die angekündigten Verhandlungen in allernächster Zeit stattfinden zu lassen, weil Baden auf alle Fälle darauf hinwirken müsse, daß seine Ansprüche bei der nächsten Gelegenheit, also im Spätherbst, erfüllt werden.

---

50) Schreiben vom 14.4. aaO Bl. 9.

51) Dem preußischen Staatsministerium wurde eine Abschrift des Briefes zugeschickt. Gegen die Einbeziehung Preußens wurde von Reichsjustizminister Hergt eingewandt, daß Preußen dies als unfreundlichen Akt empfinden könne. Staatssekretär Joel zerstreute diese Bedenken jedoch und vertrat die Auffassung, daß eine Klage Badens beim Staatsgerichtshof zu einer Klärung der Lage führen würde, die für das Reich nur erwünscht sein könne; Vermerk vom 7.5. aaO Bl. 13.

Jetzt handelte die Reichsregierung schnell. Sie informierte die Regierungen Bayerns, Sachsens und Württembergs über den geltend gemachten Anspruch Badens und den seither erfolgten Schriftwechsel[52] und lud alle Beteiligten, auch Preußen, zu einer Besprechung am 5. Juni in die Reichskanzlei ein.

Die betroffenen Länder sagten zu, mit Ausnahme Preußens. Die Regierung erklärte, es bestehe kein Anlaß, sich an einer derartigen Besprechung zu beteiligen.[53] Die Vertretung Preußens sei durch das Urteil des Staatsgerichtshof vom 7. Mai 1927 entschieden, und man habe jetzt nur noch die Bitte, das Urteil so bald wie möglich auszuführen. Da die Besprechung ohne preußische Beteiligung stattfand, waren ihre Erfolgsaussichten von vornherein nur gering. Bereits bei einer Vorbesprechung im Reichsverkehrsministerium am 1. Juni, auf der einige Lösungsvorschläge erörtert wurden, kam man zu der Auffassung, daß die Angelegenheit ohne neuerliche Anrufung des Staatsgerichtshofs nicht gelöst werden könne.[54] Daher entschloß man sich auch auf einer Chefbesprechung[55], von Seiten des Reichs keine Vermittlungsvorschläge zu machen.

Wie erwartet, brachte die Aussprache mit den Ländervertretern keinen Erfolg, wenn man darunter eine endgültige Einigung über die zukünftigen Modalitäten der Besetzung versteht.[56] Marx und Pünder machten den Beteiligten klar, daß die Reichsregierung in einer Klage vor dem Staatsgerichtshof die einzige Möglichkeit sah, zu einer Gesamtregelung der Frage zu kommen.[57] Der badische Gesandte verstand

---

52) Schreiben vom 25.5. aaO Bl. 16.

53) Schreiben vom 1.6. aaO Bl. 18.

54) Besprechungsprotokoll aaO Bl. 23.

55) Teilnehmer: Marx, Hergt, Reichsfinanzminister Köhler, Reichsverkehrsminister Koch, Staatssekretäre Gutbrod und Pünder sowie weitere hohe Ministerialbeamte.

56) Der Brief Brauns vom 1.6. wurde in der Besprechung verlesen.

57) Prot. Seite 4.

die Einlassungen des Reichskanzlers als "Wink", daß Baden nunmehr die Initiative ergreifen solle.[58]

In diesem Verhalten äußerte sich keineswegs ein grenzenloses Vertrauen in die Fähigkeit des Staatsgerichtshofs, die Angelegenheit zu klären, vielmehr wollte man das in der Öffentlichkeit entstandene schlechte Bild verwischen. Hierzu schien nichts geeigneter zu sein als eine neue Entscheidung des Staatsgerichtshofs, weil man glaubte, dieser müsse nun selbst die Undurchführbarkeit des früheren Urteils feststellen. Sachsen und Württemberg versuchten zwar, das Reich zur Abgabe von Vermittlungsvorschlägen zu bewegen, doch Marx sah in jeder Erklärung der Reichsregierung zur Sache die Gefahr einer Verschlechterung der Rechtslage.[59] Die Aussprache schloß mit einer Bemerkung Pünders, jede Teilregelung, wie sie der Staatsgerichtshof jetzt getroffen habe, müsse unbefriedigend sein, und nun bestehe die Möglichkeit, zu einer Gesamtregelung zu kommen.

Die Initiative lag nunmehr auf Seiten der Länder. Unmittelbar nach der Aussprache in der Reichskanzlei traten die Vertreter Württembergs, Sachsens und Bayerns an Baden mit der Frage heran, ob es Klage erheben werde und ob die übrigen Länder sich der Klage anschließen sollten.[60]

Bereits am 30. Juni reichte Baden die Klage beim Staatsgerichtshof ein.[61] Die vorgebrachten rechtlichen Gründe deckten sich mit denen,

---

58) Aktenvermerk des badischen Finanzministeriums, BadGenLA 233/25378.

59) Prot. S. 3 (BA Koblenz aaO Bl. 30).

60) Diese Länder waren im gegenwärtigen Zeitpunkt weniger betroffen als Baden, da sie im Verwaltungsrat ausreichend vertreten waren. Dennoch hatte der Streit auch für sie Bedeutung, da das Reich ihnen für die Zukunft grundsätzlich den Anspruch bestritt, für den Fall des Ausscheidens eines Vertreters den Nachfolger aus eigenem Recht zu bestimmen.

61) BA Koblenz aaO Bl. 32.

die seinerzeit auch von Preußen vorgebracht worden waren. Auffallend ist nur, daß Baden allein Klage erhoben hat. Die Regierung war an einem gemeinsamen Vorgehen der Eisenbahnländer nicht interessiert, da es ihr lediglich darauf ankam, den eigenen Anspruch durchzusetzen.[62] Die übrigen Länder hatten es mit einer Klage nicht eilig, da sie selbst aktuell nicht betroffen waren. Die Taktik der Reichsregierung, den Staatsgerichtshof zu einer Regelung der Gesamtproblematik zu zwingen, schien also nicht aufzugehen. Man sah sich daher veranlaßt, jetzt selbst die Initiative zu ergreifen. Ein passender Vorschlag hierzu kam aus dem Reichsverkehrsministerium. Das Reich sollte seinerseits gegen die betroffenen Länder Klage erheben mit dem Antrag auf Feststellung, "daß diese Länder die Ernennung einer von ihnen bezeichneten Persönlichkeit (...) nicht verlangen können."[63] Diese negative Feststellungsklage sollte gleichzeitig mit der Beantwortung der Klage der badischen Staatsregierung erhoben,und die Verbindung der Verhandlungen sollte beantragt werden.

Der Reichsfinanzminister erhielt eine entsprechende Verhandlungsvollmacht.[64] Er legte dem Kabinett den Entwurf einer Klageschrift vor, nach der sich die Klage des Reichs auch gegen Preußen richten sollte. Man wollte sich somit über die Rechtskraft des früheren Urteils hinwegsetzen. Hierzu glaubte man berechtigt zu sein, weil der Staatsgerichtshof selbst zu erkennen gegeben hatte, daß er mit seinem Urteil nur eine auf die damaligen Verhältnisse zugeschnittene Eutscheidung habe fällen wollen und sich ausdrücklich die Möglichkeit

---

62) Vermerk des badischen Finanzministers, BadGenLA aaO.

63) Schreiben an das Finanzministerium vom 13.7.1928, BA Koblenz aaO Blatt 45.

64) Protokoll der Kabinettssitzung vom 23.7.1928, BA Koblenz aaO Blatt 49.

vorbehalten habe, eine erneute Prüfung der Sach- und Rechtslage durchzuführen.[65]

In diesem Zusammenhang wandte sich Hilferding gegen jede individualistische Betrachtungsweise im Verhältnis der Bundesstaaten zueinander und gegenüber dem Reich. Für Sonderrechte einzelner Länder sei kein Platz, das Reich allein sei dazu berufen, nicht nur die "staatlichen und wirtschaftlichen Interessen des Reichs in seiner Gesamtheit, sondern auch die besonderen Interessen der einzelnen Länder und der innerhalb der Länder bestehenden Wirtschaftsgebiete gleichmäßig zu berücksichtigen und widerstreitende Interessen auszugleichen".[66] Hier kommt die in viel stärkerem Maße unitarische Haltung der neuen Reichsregierung und besonders des neuen Finanzministers zum Ausdruck, wobei von Interesse ist, daß die parteipolitische Affinität zur Regierung Preußens keine Rolle spielte, sondern nunmehr eine noch kompromißlosere Haltung eingenommen wurde als von der Regierung Marx.

Am 2./3. August fanden im Reichsfinanzministerium Besprechungen über das weiter einzuschlagende Verfahren statt. Man erwog, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nicht aus Artikel 19 der Reichsverfassung, sondern aus § 43 Satz 2 des Staatsvertrages vom 31. März 1920 zu begründen, um auf diese Weise eine andere Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs zu erreichen. Auch die Rechtsverbind-

---

65) Seite 6 des Entwurfs der Klageschrift. Seit dem 28. Juni stand das Reichsfinanzministerium unter der Leitung des Sozialdemokraten Hilferding. Über die Federführung bestand zwischen dem Reichsfinanzministerium und dem Reichsverkehrsministerium Streit. Sie ging im Oktober 1928 auf das Reichsverkehrsministerium über, vgl. Aufzeichnung über die Chefbesprechung vom 13.10.1928, BA Koblenz aaO Bl. 154.

66) Seite 9 des Entwurfs der Klageschrift.

lichkeit der Erklärungen Oesers vom Frühjahr 1924 sollte entgegen der früheren Haltung angefochten werden. Reichsverkehrsminister von Guérard äußerte gegenüber diesen Vorschlägen erhebliche Bedenken.[67] Er hielt es rechtlich für unmöglich, auf eine andere Besetzung des Staatsgerichtshofs hinzuwirken, da es an den Voraussetzungen des § 43 fehlte, ein solches Vorgehen aber auch für politisch unzweckmäßig. Der Gedanke, die Rechtsverbindlichkeit der Erklärungen anzufechten, würde den Grundsatz der Kontinuität der Reichsregierungen verletzen und das moralische Ansehen des Kabinetts verschlechtern. Der Entwurf des Reichsfinanzministeriums stieß auch bei den übrigen Ressorts auf Widerstand. Man hielt eine Einbeziehung Preußens wegen des zu erwartenden Einwandes der res judicata für problematisch. Das Kabinett beschloß schließlich, zugleich mit der Gegenerklärung den badischen Anspruch abzulehnen und gegen Bayern, Sachsen und Württemberg Feststellungsklage zu erheben. Der preußische Anspruch hingegen sollte im Tenor nicht angefochten, sondern nur in der Begründung erörtert werden. Außerdem sollte die Rechtsgültigkeit der Erklärungen vom Februar 1924 nachgeprüft werden.[68] Der Antrag des Reichs wurde daraufhin im Finanzministerium formuliert und am 14. September beim Staatsgerichtshof eingereicht.Das Reich verfolgte also zu der problematischen Einbeziehung Preußens eine merkwürdige Taktik. Man bestritt zwar nicht die Rechtskraft des Urteils vom 7. Mai 1927, legte aber dennoch dem Staatsgerichtshof nahe, sein eigenes Urteil zu korrigieren, indem man die Ansicht vertrat, die erhobenen Ansprüche müßten einheitlich gewürdigt werden. Dann aber war für eine isolierte Behandlung Preußens kein Raum mehr, und der Staatsgerichtshof war gezwungen, von sich aus sein Urteil zu korrigieren.

---

67) Schreiben vom 7.8.1928, BA Koblenz aaO Bl. 77; das Verhältnis der beiden Ressorts war wegen der noch ungeklärten Federführung ohnehin gespannt.

68) Protokoll, BA Koblenz aaO Bl. 86.

Diese Maßnahme der Reichsregierung veranlaßte die Eisenbahnländer, das weitere Vorgehen aufeinander abzustimmen. Im badischen Finanzministerium tauchte der Gedanke auf, wegen der nun unausweichlichen Verzögerung vom Reichskanzler eine Zusicherung zu verlangen, mit der Neuernennung von Verwaltungsratsmitgliedern bis zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu warten; bei negativer Entscheidung des Reichskanzlers sollte man eine einstweilige Verfügung beim Staatsgerichtshof erwirken.[69]

Das badische Staatsministerium ersuchte den Staatsgerichtshof um eine Verlängerung der gesetzten Schriftsatzfrist.[70] Simons bestimmte als neuen Termin den 4. Dezember.[71]

Die Reichsregierung zeigte in dieser Frage kein Entgegenkommen und antwortete dem badischen Staatsministerium in ungewöhnlich schroffer Form.[71] Sie erklärte, es scheine ihr nicht angängig zu sein, die Besetzung der freiwerdenden Stellen von einer vorherigen Entscheidung des Staatsgerichtshofs abhängig zu machen. Sie wolle sich hinsichtlich des Zeitpunktes die völlig freie Entschließung vorbehalten. Dies veranlaßte Baden, umgehend beim Staatsgerichtshof den Erlaß einer einstweiligen Verfügung zu beantragen. Dieser Schritt führte zu jener hochdramatischen Entwicklung, die schließlich mit dem Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten Simons endete.

Trotz der unglücklichen Form des Antwortschreibens an die badische Regierung hatte die Reichsregierung das Anliegen durchaus ernsthaft geprüft und keinesfalls mit einer derartigen Verschärfung der Situation gerechnet.[73] Von Guérard hätte dem Gedanken einer Zu-

---

69) Schreiben des Finanzministers an das badische Staatsministerium vom 25.10.1928, BadGenLA aaO.

70) Schreiben vom 27.10. aaO.

71) Schreiben Simons vom 30.10. aaO.

72) BA Koblenz aaO, Bl. 172.

73) Schreiben an den Staatssekretär der Reichskanzlei vom 16.11.1928, BA Koblenz aaO, Bl. 170.

sicherung an Baden einiges abgewinnen können, wenn mit einer Beendigung des Prozesses bis etwa Mitte Dezember zu rechnen gewesen wäre. Da er aber eine Prozeßdauer von mehreren Monaten erwartete, befürchtete er bei einer solchen Zusicherung eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Verwaltungsrats, zumal nicht nur für Baden, sondern auch für die übrigen am Rechtsstreit beteiligten Länder Stellen hätten offengehalten werden müssen.

Stattdessen erwog von Guérard, den neu zu ernennenden Mitgliedern die Verpflichtung aufzuerlegen, im Falle einer Niederlage der Reichsregierung vor dem Staatsgerichtshof von ihrem Amte zurückzutreten. Letzten Endes schien ihm dies aber wegen der Konstellation des Falles nicht notwendig zu sein. Er rechnete damit, daß der Staatsgerichtshof im Falle eines für das Reich ungünstigen Ausgangs neben Preußen den übrigen Ländern nur einen, höchstens aber zwei Sitze vorbehalten würde. In diesem Falle könnte Baden aber erst an letzter Stelle mit einer Berücksichtigung rechnen, da es dasjenige Land sei, das bei der Übernahme der Eisenbahnen durch das Reich den geringsten Besitz eingebracht habe.

Die Reichsregierung glaubte, Baden mit dem Hinweis zufriedenstellen zu können, ihr selbst sei an einer baldigen Klärung der Angelegenheit gelegen, zumal sie den Wunsch nach beschleunigter Prozeßführung in ihrem Antrag an den Staatsgerichtshof ausgedrückt hatte. In diesem Vorgehen ist weniger eine vorsätzliche Mißachtung der Länderrechte als vielmehr eine erhebliche politische Gedankenlosigkeit zu sehen. Denn bereits im preußischen Fall hatte die Reichsregierung erleben müssen, daß sie in erhebliche Schwierigkeiten gekommen war, weil sie streitige Rechtsfragen allzusehr auf die leichte Schulter genommen hatte. Wenn sie jetzt fest darauf baute, daß der Staatsgerichtshof diesmal zu ihren Gunsten entscheiden oder schlimmstenfalls den Ländern ein oder zwei Sitze zubilligen würde, so verkannte sie einmal mehr das Prozeßrisiko und die Entschlossenheit des Gegners, sein Recht durchzusetzen.

Badens Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung mit dem Inhalt, "daß für Baden ein Sitz im Verwaltungsrat durch die Reichsregierung freigelassen werde, bis Entscheidung im Rechtsstreit Badens gegen das Reich vorliegt", war damit begründet, daß bei einer vorherigen Ernennung die Verwirklichung des gestellten Antrags auf absehbare Zeit unmöglich sei.[74] In der gleichzeitig an den Staatsgerichtshof abgehenden Erwiderung zum Schriftsatz des Reichsfinanzministeriums[75] wird das Ausmaß der Verärgerung darüber deutlich, daß die Reichsregierung nach vier Jahren die Rechtsgültigkeit der Erklärungen vom Frühjahr 1924 in Zweifel ziehe und damit Treu und Glauben bei Verhandlungen mit dem Reich erschüttere.

Nach allseitigem Verzicht auf die Einhaltung der Ladefristen bestimmte Simons Termin für die mündliche Verhandlung zur Entscheidung über den badischen Antrag auf den 15. Dezember.[76] Zu einer Änderung ihrer Haltung sah die Reichsregierung keinen Anlaß. Sie teilte der badischen Regierung lediglich mit, daß nach ihrer Auffassung die Voraussetzungen zum Erlaß einer einstweiligen Verfügung nicht vorlagen.[77]

Preußen sah zu diesem Zeitpunkt keinen Grund, an seinem eigenen Recht, das ihm vom Staatsgerichtshof bestätigt worden war, zu zweifeln.[78] Zwar fand Anfang November ein Gespräch zwischen von Guérard und Braun statt, doch war der Ministerpräsident nicht von seinem Vorschlag abzubringen, den Ministerialdirektor Schulze zu ernennen. Hierauf aber wollte die Reichsregierung nicht eingehen, weil sie eine Erschwerung der laufenden Reparationsverhandlungen

---

74) Telegramm an den Staatsgerichtshof vom 1.12., BadGenLA aaO.
75) Schriftsatz vom selben Tage, aaO.
76) Schreiben vom 4.12. aaO.
77) Schreiben vom 12.12., BA Koblenz aaO, Bl. 226.
78) Schreiben Brauns vom 8.11., BA Koblenz aaO, Bl. 161.

befürchtete. Stattdessen schlug sie Braun vor, die Stelle zunächst offen zu lassen, und stellte gleichzeitig eine gemeinsame Besprechung anheim.[79]

Brauns Reaktion war verständlicherweise heftig. Er sah sich zu längeren Ausführungen über die Rechtslage veranlaßt, wie sie sich nach preußischer Ansicht aus dem Urteil des Staatsgerichtshof ergab, und ließ sich zu einer Bemerkung verleiten, die besonders deshalb bemerkenswert ist, weil sie gegenüber einem Reichskanzler abgegeben wurde, der der gleichen Partei angehörte.[80] Für Braun begann das Verhalten der Reichsregierung "allmählich das in einem geordneten Staatswesen kaum Erträgliche zu streifen", wenn sie einen seit eineinhalb Jahren vom höchsten Gerichtshof anerkannten Rechtsanspruch immer noch nicht erfülle.

Trotz erneuter Drohung mit einer Beschwerde beim Reichspräsidenten erklärte sich Braun zu einer weiteren Unterredung mit der Reichsregierung bereit, deutete aber an, daß die von der Reichsregierung vorgeschlagene Lösung, den Preußen vorbehaltenen Platz vorerst nicht zu besetzen, kein Diskussionsgegenstand sein könnte.[81]

Am 11. Dezember 1928 fand eine gemeinschaftliche Sitzung des preußischen und des Reichskabinetts statt, in der schließlich doch noch die Grundlage für eine Einigung gefunden wurde.[82] Zunächst begründete von Guérard ausführlich die außen- und reparationspolitischen Gründe der Reichsregierung. Danach setzten sich die Vertreter der ausländischen Interessen und Parker Gilbert dafür ein, eine Reihe hervorragender Wirtschafts- und Finanzführer neu in den Verwaltungsrat zu bringen. Mit deren Sachkunde sollte

---

79) Schreiben Müllers an Braun vom 13.11., BA Koblenz aaO Bl. 163 sowie Niederschrift Pünders aaO Bl. 161.

80) Vgl. zur Haltung Otto Brauns allgemein: Hagen Schulze, Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Seite 539 ff.

81) Schreiben Brauns vom 26.11.,BA Koblenz aaO Bl. 174.

82) Protokoll der Sitzung aaO Bl. 220 ff.

ein Finanzprogramm erstellt werden, das geeignet war, den Auslandskredit der Reichsbahngesellschaft zu heben. Hierin sah die Reichsregierung die Möglichkeit eines erheblichen Fortschritts bei der Lösung der Reparationsfrage. Die Ernennung des von Preußen vorgeschlagenen Ministerialbeamten wäre dabei ein großes Hindernis, da insbesondere Parker Gilbert, dessen Einsetzung des Finanzgebahrens der Reichsbahn von größter Wichtigkeit sei, eine Abneigung gegen weitere Beamte zum Ausdruck gebracht habe. Man müsse sogar damit rechnen, daß er sich andernfalls für unangenehmere Kontrollmaßnahmen einsetzen würde. Von Guérard entwickelte sodann einen etwas verwirrenden Plan, nach dem in Zukunft die Verwaltungsratsstellen besetzt werden sollten. Dieser war nicht nur die Grundlage für die weiteren Verhandlungen der Reichsregierung mit Preußen, sondern bestimmte auch ihr Verhalten gegenüber dem Staatsgerichtshof.

Durch Auslosung schieden Mitte Dezember drei von der Reichsregierung ernannte Mitglieder des Reichsverwaltungsrats aus. Außerdem hatte Luther schließlich doch sein Mandat niedergelegt.[83] Bei Gesprächen der Reichsregierung mit den ausländischen Vertretern war ein Einverständnis erzielt worden, daß für den Fall, daß von deutscher Seite die Herren Silverberg, Jeidels und Schmitz vorgeschlagen würden, der Treuhänder von sich aus einen der drei Herren, vorzugsweise Silverberg, ernennen würde. Dies hätte bedeutet, daß von deutscher Seite zwei weitere Mitglieder hätten ernannt werden können. Bei einer Ernennung von Schulze wäre der Treuhänder aber an dieses Zugeständnis nicht gebunden gewesen, so daß statt eines Deutschen ein Ausländer zum Mitglied des Verwaltungsrats ernannt worden wäre.

Braun akzeptierte die Argumente der Reichsregierung zunächst nicht, wobei allerdings die ausschlaggebende Rolle das Bestreben Preußens spielte, mit der Ernennung eines weisungsgebundenen Beamten der völligen Privatisierung der Reichsbahn entgegenzuwirken, zeigte sich

---

83) BA Koblenz aaO Bl. 103 - 107.

aber dennoch beeindruckt und sagte zu, das preußische Kabinett werde noch am Nachmittag eine Entscheidung treffen.[84]

Diese fiel so aus, wie es sich die Reichsregierung gewünscht hatte.[85] Preußen respektierte die durch die Reparationsverpflichtungen entstandene außenpolitische Lage und schlug statt des Ministerialbeamten Schulze nunmehr den Geschäftsführer der Berliner Handelsgesellschaft, Jeidels, vor.

Auf der Grundlage dieser Einigung beschloß das Reichskabinett am 14. Dezember, einen Tag vor der Verhandlung in Leipzig, die Ernennung von Schmitz, Jeidels sowie des Vorstandsmitglieds des Binnenschiffahrtsverbandes Welcker und des Lokomotivführers Herzmann als Vertreter der Beamten- und Arbeiterverbände, deren angemessene Vertretung im Verwaltungsrat von allen Seiten gewünscht worden war.[86] Noch am 14. Dezember informierte das Reichsverkehrsministerium den Staatsgerichtshof telegrafisch von den inzwischen erfolgten Ernennungen. Die mündliche Verhandlung fand wie festgesetzt am darauffolgenden Tag in Leipzig statt. Noch vor Eintritt in die Streitsache trug Simons das Telegramm vor und erteilte dem Vertreter der Reichsregierung, Ministerialrat Orthmann, das Wort zur Begründung des Vorgehens des Kabinetts. Orthmann erklärte sich aber außerstande, die Gründe anzugeben, die die Reichsregierung zu ihrem Verhalten veranlaßt hätten, und erklärte, der Antrag Badens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung sei nunmehr gegenstandslos. Daraufhin zog sich das Gericht zur Beratung zurück und verkündete folgenden Beschluß:

---

84) BA Koblenz aaO Bl. 220 ff.

85) Schreiben Brauns vom 12.12.,BA Koblenz aaO Bl. 226.

86) Protokoll der Ministerbesprechung vom 14.12.1928,BA Koblenz aaO Bl. 232.

> "Dadurch, daß die Reichsregierung am Tage vor dem Termin zur Entscheidung über die beantragte einstweilige Verfügung die am 31. Dezember des Jahres freiwerdenden Stellen im Verwaltungsrat der Reichsbahngesellschaft neu besetzt hat, ist die verfassungsmäßige Tätigkeit des Staatsgerichtshofs in der Streitsache unmöglich gemacht worden. Eine Erklärung über die Gründe des Vorgehens der Reichsregierung hat ihr Vertreter abgelehnt. Der Staatsgerichtshof vertagt daher die Streitsache auf unbestimmte Zeit. Er wird sich an den Herrn Reichspräsidenten wenden mit dem Antrage, dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich Gewähr für diejenige Achtung seiner Gerichtsbarkeit zu verschaffen, deren er zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben bedarf." 87

Es stellt sich die Frage, ob die Reichsregierung wirklich den Staatsgerichtshof selbstherrlich übergangen hat und ob dieser Vorgang wirklich die Krise der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Republik als Rechtsstaat enthüllte.[88] Man wird diese Einschätzung kaum vertreten können, wenn man berücksichtigt, daß für die Reichsregierung in der ersten Dezemberhälfte die Entscheidung der reparationspolitischen Notwendigkeiten und die damit verbundene politische Einigung mit der preußischen Regierung im Vordergrund standen. Welches Gewicht diese politischen Argumente hatten, zeigte sich daran, daß die preußische Regierung, die eineinhalb Jahre lang unnachgiebig auf ihrem Vorschlag beharrt hatte, den Ministerialdirektor Schulze zu ernennen, schließlich doch den Standpunkt der Reichsregierung akzeptierte. Unglücklicherweise geschah dies erst einen Tag vor dem Termin in Leipzig. Danach sah die Reichsregierung ihre Aufgabe darin, die Angelegenheit endgültig im Interesse des Reichs zu lösen.

---

87) BA Koblenz aaO Bl. 236, zitiert bei Kolbe aaO S. 52.

88) So Zippelius aaO S. 145.

Dabei scheint ihr der Gedanke, daß ein Konflikt mit dem Staatsgerichtshof entstehen könnte, nicht gekommen zu sein. Sie glaubte sich der Staatsraison verpflichtet, was für sie bedeutete, dem Treuhänder so schnell wie möglich einen akzeptablen Vorschlag zu machen. Dabei war ihr bewußt, daß durch den Erlaß einer einstweiligen Verfügung die Einigung mit der preußischen Regierung hätte gefährdet werden können. Deshalb hatte sie in der gemeinsamen Sitzung vom 11. Dezember darauf gedrängt, die preußische Regierung möge ihre Entscheidung noch vor dem 15. Dezember fällen, und dabei Braun ausdrücklich auf die Leipziger Verhandlungen hingewiesen.[89]

Nach ihrer Auffassung war es Aufgabe des Staatsgerichtshofs, in dem anhängigen Streitverfahren eine endgültige Regelung zu treffen. Noch am 8. Dezember bat man, diese Entscheidung möglichst bald zu fällen, wies aber gleichzeitig darauf hin, daß jedes Provisorium, also auch eine einstweilige Verfügung, unakzeptabel sei.[90] Zur Begründung führte die Regierung aber nur allgemein "reparationspolitische Gesichtspunkte" an. Hier liegt einer ihrer entscheidenden Fehler. Die Reichsregierung glaubte, sich mit diesem globalen und letztlich nichtssagenden Hinweis begnügen zu können. Daß das Gewicht dieses Arguments vom Staatsgerichtshof so nicht erkannt werden konnte, lag auf der Hand.[91]

Insofern war die Empörung des Gerichts nur zu verständlich, zumal der Vertreter der Reichsregierung in der Verhandlung hierzu jede nähere Einlassung verweigerte. Die Reichsregierung erklärte später,

---

89) Hinweis des Reichsverkehrsministers am Schluß der Sitzung, Prot. aaO.

90) Telegrammbrief des Staatssekretärs Gutbrod an den Staatsgerichtshof, Abschrift in BadGenLA aaO.

91) Nicht zu teilen ist die Interpretation von Zippelius, Simons habe das Telegramm der Reichsregierung nur so verstehen können, daß sie mit ihrer Entscheidung warten würde. Der Hinweis auf reparationspolitische Gründe ist - entgegen Zippelius - erfolgt, wobei allerdings der ausdrückliche Vermerk fehlte, daß die Ernennungen sofort erfolgen müßten. Eine solche Erklärung konnte die Reichsregierung auch noch nicht abgeben, weil die Verhandlungen mit Preußen zu dem damaligen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren.

der verhältnismäßig rangniedrige Beamte, der sie in Leipzig vertreten habe, sei über die außen- und reparationspolitischen Verwicklungen gar nicht informiert gewesen.[92] Doch macht die Bitte Simons, die Reichsregierung möge ihr Verhalten erklären, deutlich, daß der Eklat möglicherweise hätte vermieden werden können, zumal gerade von Simons als ehemaligem Reichsaußenminister in diesen Fragen eine gewisse Aufgeschlossenheit hätte erwartet werden können. Andererseits ist aber zu fragen, warum Simons nicht den Schritt unternahm, der nach Ansicht der Reichsregierung geeignet gewesen wäre, den Sachverhalt aufzuklären. Simons hatte nämlich noch am 14. Dezember ein Telefongespräch mit dem Staatssekretär des Reichsverkehrsministeriums geführt, in dem er die Frage nach den Gründen der Reichsregierung nicht gestellt hatte. Unter diesen Umständen hielt es die Regierung für selbstverständlich, daß der Sachreferent über die politischen Motive der Reichsregierung nicht "in öffentlicher Sitzung Aufschluß geben würde".[93] Reichskanzler Müller ließ aber keinen Zweifel daran, daß er auf Anfrage Simons jede gewünschte Auskunft erteilt hätte. Simons aber glaubte, die Äußerung des Ministerialrats Orthmann so verstehen zu müssen, als wollte die Reichsregierung endgültig jede Auskunft verweigern. Dies wird aus dem vom Staatsgerichtshof gefertigten Protokoll deutlich, in dem es wörtlich heißt:[94]

> "Der Vertreter des Reichs (...) erklärte, daß er nicht in der Lage sei, die Gründe anzugeben, die die Reichsregierung zu dem Vorgehen veranlaßt hätten. Er sei nunmehr der Auffassung, daß die Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung durch die inzwischen erfolgten Besetzungen der Verwaltungsratsstellen gegenstandslos geworden seien."

---

92) Schreiben Müllers an Simons vom 20.12.1928, BadGenLA aaO.

93) ebenda.

94) BA Koblenz R 43 I/1059.

Dies klingt in der Tat so, als habe die Reichsregierung damit das letzte Wort in dieser Angelegenheit sprechen wollen. Nach einem im badischen Finanzministerium gefertigten Vermerk[95] hat Orthmann aber lediglich erklärt, er sei nicht ermächtigt, auf die Frage nach den Gründen des Reichs zu antworten. Damit sollte aber nicht ausgeschlossen sein, daß das zuständige Ministerium oder der Reichskanzler die gewünschten Auskünfte erteilen würden.

Welche Formulierung den Sachverhalt richtig wiedergibt, kann nicht mit endgültiger Sicherheit festgestellt werden. Zumindest aber ist die entstandene Unklarheit der Reichsregierung anzulasten, denn sie überließ es Simons, dort die Initiative zu ergreifen, wo ihr ein größeres Entgegenkommen ohne weiteres zuzumuten gewesen wäre. Letztlich war also ein fatales Mißverständnis zwischen dem Reichsgerichtspräsidenten und der Reichsregierung die Ursache der Auseinandersetzungen. Hieraus sollte man die Erkenntnis gewinnen, daß dieser Konflikt nicht jene grundsätzliche Bedeutung für das rechtsstaatliche Gefüge der Weimarer Republik hatte, wie es in zahlreichen Stellungnahmen angeklungen ist. Die verfassungsrechtliche Stellung des Staatsgerichtshofs war im Verlaufe dieser Auseinandersetzungen nur insofern betroffen, als die Reichsregierung ihm das Recht zum Erlaß einstweiliger Verfügungen grundsätzlich bestritt.

Allerdings lag der Reichsregierung wenig daran, die Meinungsverschiedenheit über diese Rechtsfrage in diesem Verfahren auszutragen. Sie ging davon aus, daß mit Sicherheit die vom Staatsgerichtshof verlangten Voraussetzungen für den Erlaß einer einstweiligen Verfügung nicht vorlägen.

Doch befand sie sich durchaus im Einklang mit maßgeblichen Stimmen[95a] der Rechtswissenschaft, wenn sie die Kompetenz des Staatsgerichtshofs

---

95) BadGenLA aaO.

95a) Eine monografische Behandlung der Thematik erfolgte erst im Jahre 1932 durch die Schrift von Schüle, Das Problem der einstweiligen Verfügung in der deutschen Reichsstaatsgerichtsbarkeit.

zu einer derartigen Maßnahme prinzipiell verneinte.[96] Zum damaligen Zeitpunkt ging die Reichsregierung davon aus, daß die Sache zur endgültigen Entscheidung spruchreif war und daß eine zwischenzeitliche Neubesetzung der Posten der späteren Verwirklichung des möglicherweise vom Staatsgerichtshof bestätigten badischen Anspruchs nicht entgegenstehen würde. Die Reichsregierung respektierte also die Funktion des Staatsgerichtshofs nur als Organ nachträglicher Kontrolle in bundesstaatlichen Konflikten, durchaus befugt zu endgültigen Regelungen von Rechtsfragen auch gegenüber der Reichsregierung, nicht aber als Instanz, von deren vorheriger Einwilligung staatsleitende Akte im Bereich der Regierung abhängig gemacht werden durften. Dieses Recht aber nahm der Staatsgerichtshof für sich in Anspruch, ohne daß dies in der Verfassung oder im Gesetz über den Staatsgerichtshof ausdrücklich vorgesehen war. Seine in Analogie zu zivilprozeßrechtlichen Vorschriften (§§ 935, 940 ZPO) abgeleitete Kompetenz bedeutete aber eine nachhaltige Erweiterung der Einflußmöglichkeiten des Gerichtshofs auf den politischen Entscheidungsprozeß, die ohne ausdrückliche Legitimation durch das Parlament kaum zu vertreten war.[97]

---

96) Vergleiche den Überblick über den Stand der Meinungen bei Friesenhahn, Handbuch II, S. 544 f.

Siehe auch den knappen Hinweis auf die geschichtliche Entwicklung bei Granderath, Die einstweilige Anordnung im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, NJW 1971, 542, sowie die umfassenden Nachweise auf den Stand der Weimarer Diskussion bei Friedrich Klein, Die Zulässigkeit von einstweiligen Verfügungen im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten der amerikanischen und britischen Besatzungszone sowie vor dem Bundesverfassungsgericht, DVBl 1950, 229.

Der Präsident des Reichsfinanzhofs, Jahn, lehnte sowohl die Zulässigkeit von einstweiligen Verfügungen in der Staatsgerichtsbarkeit als auch ein rechtspolitisches Bedürfnis hierzu ab, siehe Darf der Staatsgerichtshof einstweilige Verfügungen erlassen? JW 1930, 1160.

97) Jedenfalls konnte zum damaligen Zeitpunkt keine Rede davon sein, daß einstweilige Verfügungen in der Staatsgerichtsbarkeit allgemein anerkannt waren, so aber: Cöster, Die Zulässigkeit selbständiger Prozeßakte von Reich und Ländern im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Seite 31.

In dieser Frage zeigte sich erneut, welche Verwicklungen sich aus unklaren Kompetenzregelungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit ergeben können. Simons glaubte, die Geschäftsordnung, die der Staatsgerichtshof sich selbst gegeben hatte, so auslegen zu können, daß er allein befugt gewesen wäre, eine einstweilige Verfügung zu erlassen. Mit Rücksicht auf die politische Wichtigkeit der Frage und die in diesem Punkt besonders unklare Rechtslage wollte er aber die Entscheidung vom ganzen Gericht und erst nach mündlicher Verhandlung treffen lassen. Die Reichsregierung legte Simons Bereitschaft, am 15. Dezember zu verhandeln, so aus, als sollte nunmehr in die Erörterung der Hauptsache eingetreten werden, was natürlich bedeutet hätte, daß das Verfahren einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen hätte. Daß das Verhalten der Reichsregierung, die eine schnelle Entscheidung für unabdingbar hielt, auch durch diesen Fehlschluß motiviert war, ist von ihren Kritikern niemals akzeptiert worden.

Ob eine Darlegung ihrer Motive den offenen Ausbruch des Konflikts zu diesem Zeitpunkt noch hätte verhindern können, muß bezweifelt werden. Zu groß war die Verstimmung, die das Verhalten der Reichsregierung beim Staatsgerichtshof ausgelöst hatte, wobei auch die gesamte Vorgeschichte eine Rolle spielte. Denn Simons hielt in seinen Ausführungen noch vor der Frage an Orthmann der Reichsregierung ihr Verhalten im Fall Luther vor. Wenn die Reichsregierung damals das Argument vorgetragen habe, die einmal erfolgte Ernennung könne nicht wieder rückgängig gemacht werden, so charakterisiere dies die Stellung der Reichsregierung zu dem damaligen Urteil des Staatsgerichtshofs. Umsomehr habe man jetzt erwarten können, daß die Reichsregierung mit den Neuernennungen warten würde.[98]

Das Kabinett trat noch am gleichen Tag zusammen, um das weitere Vorgehen festzulegen. In der Gewißheit, die Unterstützung des

---

98) Aktenvermerk des badischen Finanzministeriums BadGenLA aaO.

Reichspräsidenten zu besitzen[99], sollte von Guérard Simons zunächst nur mitteilen, daß die Reichsregierung bereit sei, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Im übrigen sollte keine weitere Fühlungnahme erfolgen, vielmehr wollte man die nächsten Schritte Simons abwarten. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Öffentlichkeit zu unterrichten, allerdings nur insoweit, wie dies mit außenpolitischen Rücksichten zu vereinbaren war.[100] In der am 16. Dezember im WTB veröffentlichten Stellungnahme gab die Reichsregierung eine knappe Schilderung der Gründe, die zu dem unglücklichen Zusammentreffen der Termine geführt hatten, legte jetzt aber offensichtlich größeren Wert auf die Darstellung ihres Rechtsstandpunktes, daß sie als Prozeßpartei solange jede Handlungsfähigkeit behalte, bis eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs vorläge.[101]

Am gleichen Tag ging die schriftliche Beschwerde Simons beim Reichspräsidenten ein[102], in der er den am Tage zuvor gefaßten Beschluß des Staatsgerichtshofs begründete. Nach der Darstellung des Sachverhaltes unterstellte er der Reichsregierung ein unverdientes Mißtrauen in die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs und verknüpfte diesen Vorwurf mit dem Hinweis auf einen "bedauerlichen Mangel an Achtung und Vertrauen", dem die deutschen Gerichte in der Öffentlichkeit begegneten. Diesen Angriffen sei man bisher nicht entgegengetreten, sondern habe mit dem Bewußtsein,"den Dienst am Rechte des Reiches pflichttreu und unparteiisch zu versehen", sich stets zurückgehalten.

---

99) Staatssekretär Meißner hatte mitgeteilt, daß Hindenburg über die Ernennungen informiert gewesen sei und sie gebilligt habe. Eine etwaige Beschwerde Simons würde er an diesen zurücksenden oder an den Reichstag, der für das politische Verhalten der Reichsregierung zuständig sei, weiterleiten; Auszug aus dem Protokoll der Ministerbesprechung vom 15.12., BA Koblenz aaO Blatt 238.

100) ebda.

101) Vgl. dazu: Glum, Staatsrechtliche Bemerkungen zu dem "Konflikt" zwischen dem Staatsgerichtshof und der Reichsregierung in: ZaöRuVR Bd. I (1929), Teil 1, 458 (462 f.).

102) BA Koblenz aaO Blatt 244 ff., vgl. Kolbe aaO Seite 54 ff.

Zum gleichen Zeitpunkt bat Simons um seine Verabschiedung.[103] Für diese Entscheidung gab er allerdings eine auffallende Begründung. Er führte nicht das Verhalten der Reichsregierung als solches als wichtigstes Motiv an, sondern seine Verantwortung dafür, daß er in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Staatsgerichtshofs nicht alsbald nach dem Eingang des badischen Antrags die einstweilige Verfügung erlassen habe, wozu er sich nach der Geschäftsordnung als berechtigt ansah. Hierdurch habe die Reichsregierung erst die Gelegenheit erhalten, die Stellen zu besetzen.[104]

Dies bedeutet, daß Simons diesen Vorfall, durch den doch der Staatsgerichtshof als Ganzes betroffen war, auch deshalb zum Anlaß persönlicher Konsequenzen nahm, weil er glaubte, selbst einen Teil der Verantwortung tragen zu müssen.[105]

Erst durch seinen Rücktritt erlangte die Angelegenheit jene Dramatik, durch die sie die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregte. Es soll nicht bestritten werden, daß Simons sich bei seiner Entscheidung von ehrenwerten Motiven leiten ließ. Notwendig war dieser Schritt nicht. Ihm mußte klar sein, daß Hindenburg kaum veranlaßt werden könnte, die Reichsregierung zu rügen und damit eine Staatskrise zu provozieren, zumal der Reichspräsident für innenpolitisches Kompetenzgezänk bei außenpolitischen Notwendigkeiten keinerlei Verständnis aufbrachte. So wurde durch Simons Rücktritt die Stellung des Staatsgerichtshofs eher gefährdet.

In dieser Situation kam es der Reichsregierung auf zwei Dinge an.[106] Der vom Staatsgerichtshof erhobene Vorwurf, sie habe die Verfassung verletzt, mußte durch den Reichspräsidenten zurückgewiesen werden,

---

103) WTB vom 20.12.1928.

104) Vgl. Gründer aaO S. 253 f.

105) Ebenso Gründer aaO.

106) Chefbesprechung am 18.12. sowie Besprechung am 19.12. in der Reichskanzlei, BA Koblenz aaO Bl. 263 f., 265 f.; vgl. auch Kolbe aaO S. 54.

wenn ihr Ansehen in der Öffentlichkeit wiederhergestellt werden sollte. Nach den Informationen Meißners konnte auch kein Zweifel daran bestehen, daß Hindenburg diesem Wunsch entsprechen würde.[107] Es mußte aber darüber hinaus versucht werden, Simons zur Rücknahme der Rücktrittserklärung zu bewegen, weil man glaubte, nur auf diese Weise die Konfrontation mit dem Staatsgerichtshof aus der Welt schaffen zu können.

Deshalb wurde in Erwägung gezogen, Hindenburg solle Simons und die beteiligten Reichsminister zu einer Besprechung einladen. Man schätzte aber die Erfolgsaussichten nicht sehr hoch ein, da die Reichsregierung in der Sache dem Reichsgerichtspräsidenten keinen Schritt entgegenkommen wollte. Deshalb wurden in einer Stellungnahme, die gegenüber dem Reichspräsidenten abgegeben werden sollte, sämtliche vom Staatsgerichtshof vorgetragenen Punkte als nicht begründet und teilweise unhaltbar zurückgewiesen.

Hindenburg stellte sich voll hinter diese Auffassung der Reichsregierung[108] und teilte dies Simons am 20. Dezember unter Beifügung einer Erklärung der Reichsregierung mit[109], nach der weder ein Eingriff in die verfassungsmäßige Tätigkeit des Staatsgerichtshofs, noch irgendeine Minderung der Autorität seiner Gerichtsbarkeit vor-

---

107) Mitteilung Meißners vom 15.12.1928 sowie dessen Stellungnahme in der Chefbesprechung, BA Koblenz aaO.

108) Hindenburg erklärte sich gleichzeitig zu einer förmlichen Entscheidung über die Beschwerde aus verfassungsrechtlichen Gründen für nicht zuständig, BA Koblenz aaO, Bl. 261 ff.

109) ebenda.

liege.[110]

Den im Kabinett aufgetauchten Gedanken, doch noch einen Versuch zu unternehmen, Simons zum Widerruf des Rücktritts zu veranlassen, nahm Hindenburg trotz der begründeten Skepsis auf und bat den Reichsgerichtspräsidenten in einem gleichzeitig verfaßten persönlichen Schreiben, zu einer gemeinsamen Aussprache mit dem Reichskanzler und dem Justizminister nach Berlin zu kommen. Hindenburg glaubte, die dann mögliche vollständige Aufklärung aller Mißverständnisse könnte eine Lösung bringen.

Doch diese Hoffnung trog. Simons hatte den Konflikt bereits zu sehr zu einer Grundsatzfrage erhoben, so daß nunmehr ein Rückzug ohne Ansehensverlust nicht mehr in Betracht kommen konnte. Diese Haltung wird deutlich aus einem Schreiben Simons an Reichskanzler Müller[111], in dem er zwar bedauerte, der Reichsregierung in einer Zeit, in der es um die Wahrung deutscher Landesinteressen gegenüber dem Ausland gehe, Schwierigkeiten zu machen, doch müßten nach seiner Auffassung

---

110) Die Reichsregierung berief sich jetzt darauf, daß dem Staatssekretär im Reichsverkehrsministerium am 16.12. bei dem Telefongespräch keine Frage nach den Gründen gestellt worden sei. Vielmehr habe Simons die Möglichkeit erwogen, nunmehr auf Grund der veränderten Situation am folgenden Tage zur Hauptsache zu verhandeln. Diese Äußerung ist von Simons niemals bestritten worden. Es fragt sich daher, ob die Annahme der Reichsregierung, daß Simons ihren Standpunkt teilte, wirklich außerhalb aller denkbaren Möglichkeiten lag. Zumindest war es Simons Fehler, nicht bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich gegen das Vorgehen der Reichsregierung protestiert zu haben, denn die später behauptete Unmöglichkeit der Tätigkeit des Staatsgerichtshof lag doch jetzt bereits vor.

111) BA Koblenz aaO Bl. 256 ff. Es handelt sich um ein persönliches Schreiben Simons an Müller, in dem der Konflikt eigentlich nur am Rande gestreift wurde. Simons bedankte sich bei Müller für die Übersendung eines Buches von James Beck über "Die Verfassung der Vereinigten Staaten" und betonte, wie stark ihn die Darstellung der Bedeutung des Supreme Court im amerikanischen Verfassungsleben beeindruckt und bei seiner Haltung in dem augenblicklichen Streitfall beeinflußt habe, vgl. dazu Gründer aaO Seite 257 f.

die Forderungen der Tagespolitik, auch wenn sie noch so dringend erschienen, hinter der Sicherung der Grundlagen des Rechtsstaats zurücktreten.

Das am 22. Dezember beim Reichspräsidenten stattfindende Gespräch bewies aber[112], daß Simons doch in gewissem Maße von den vorgebrachten Argumenten beeindruckt war. Er gestand ein[113], von einer fehlerhaften Voraussetzung ausgegangen zu sein, als er "die Absicht einer Mißachtung des Staatsgerichtshofs annahm, wo dies nicht der Fall war".

Mit diesem Eingeständnis war im Grunde dem grundsätzlichen Charakter des Streits der beteiligten Organe die Spitze genommen. Simons erkannte dies und begründete fortan seinen Entschluß zum Rücktritt vor allem mit seinem persönlichen Verhalten. Er beharrte zwar darauf, daß in der Form, in der die Entschließung der Reichsregierung und die Mitteilung ergangen waren, eine Kränkung des Staatsgerichtshofs gesehen werden mußte, und es richtig gewesen wäre, das Gericht von der Notwendigkeit, einen sofortigen Beschluß zu fassen, zu unterrichten. Er bezeichnete sich dann aber selbst dafür verantwortlich, daß der Staatsgerichtshof in diese Lage kommen konnte. Deshalb bliebe ihm keine andere Wahl, als von seinem Amt zurückzutreten.[114] Trotz zahlreicher Appelle, insbesondere des Reichspräsidenten, war Simons von seinem Entschluß nicht abzubringen. Reichskanzler Müller bat aber, die Form des Rücktritts so zu modifizieren, daß der Eindruck eines schweren Konflikts zwischen der Reichsregierung und dem oberste Gerichtshof nicht in der Öffentlichkeit bestehen blieben. Nachdem Hindenburg nochmals mit einem Appell an Simons Vaterlandsliebe ver-

---

112) Protokoll BA Koblenz aaO Bl. 300 ff.

113) Protokoll Seite 4.

114) Protokoll Seite 6. In diesem Zusammenhang gab Simons zu erkennen, daß er das Ausmaß, in dem der Staatsgerichtshof zur Entscheidung über politische Fragen nach der Verfassung berufen sei, nicht für glücklich hielt. Wenn dies aber einmal der Fall wäre, dürfte die Autorität nicht verkümmert werden.

sucht hatte, diesen umzustimmen, erkannten auch die übrigen Gesprächsteilnehmer, daß dies nicht gelingen würde. Simons erklärte sich aber bereit, daß erst der 1. April 1929 als Termin seines Ausscheidens bekanntgegeben würde.

So bleibt als Fazit, daß die Reichsregierung durch ihr Verhalten zwar gegenüber der Reparationskommission einen beachtlichen Erfolg erreicht, innenpolitisch jedoch sehr viel Verärgerung hervorgerufen hatte. Denn das Verhältnis zur Justiz blieb nachhaltig gestört, und namhafte Autoren nahmen den Fall zum Anlaß, die Reichsregierung massiv zu kritisieren. Aber auch im Verhältnis zu den betroffenen Ländern erweckte sie Unverständnis und Mißtrauen, freilich weniger deshalb, weil den Ländern daran gelegen war, sich zum Anwalt des Staatsgerichtshofs zu machen, sondern weil sie sich in ihren eigenen Interessen übergangen fühlten.

In der Presse fand die Reichsregierung dagegen für ihre Maßnahmen ein gewisses Verständnis, wobei man die nur in Ansätzen bekanntgewordenen außenpolitischen Motive als ausreichende Begründung ansah. Daß auch Simons in dem Gespräch beim Reichspräsidenten einen gewissen Rückzieher gemacht hatte, wurde dagegen der Öffentlichkeit nicht bekannt.

Man ging davon aus[115], daß es keineswegs ihre Absicht war, die süddeutschen Länder vor den Kopf zu stoßen, sondern sah in der drohenden Ausschaltung des deutschen Einflusses im Verwaltungsrat einen so plausiblen Grund, daß ein Einhaltebefehl durch den Staatsgerichtshof im Reichsinteresse nicht zu ertragen gewesen wäre. Ebenso wurde das von der Reichsregierung vorgebrachte Argument, daß eine Partei während eines laufenden Prozesses ihre volle Handlungsfähigkeit zur Verfügung über den Prozeßstoff behielt, solange noch keine Entscheidung ergangen war, als rechtlich ein-

---

115) Vorwärts Nr. 592 vom 15.12.1928.

wandfrei anerkannt. Man betonte die ausschließliche Verantwortlichkeit der Reichsregierung dafür[116], daß der Einfluß des Reichs im Verwaltungsrat nicht unter das nach der Dawes-Regelung zulässige Maß herabsinke und hielt dem Staatsgerichtshof vor, die politischen Zusammenhänge beiseite geschoben zu haben.[117] In der süddeutschen Presse dagegen erhob sich ein Sturm der Entrüstung, der aber keine Parteinahme für den Staatsgerichtshof darstellte, sondern mit der "Brüskierung" der Interessen der betroffenen Länder begründet wurde.

Auch die Stellungnahmen der betroffenen Länder sind in erster Linie als Reaktionen auf die Gefährdung der eigenen Ansprüche zu verstehen Eine gemeinsame Aktion wurde aber nicht ernsthaft erwogen.[119] Als erster protestierte der sächsische Gesandte noch am 15. Dezember bei der Reichsregierung, und auch der bayerische Gesandte von Preger kündigte Schritte seiner Regierung zur Verwirklichung der Ansprüche bei der Besetzung des Verwaltungsrats an. Der badische Gesandte traf am Abend des 20. Dezember zu einer Aussprache mit dem Reichskanzler zusammen, doch wies Müller jeden Versuch, erneut in Vergleichsverhandlungen einzutreten, als aussichtslos zurück, da die Reichsregierung ihre Maßnahmen nicht rückgängig machen könnte, ohne in der Öffentlichkeit das Gesicht zu verlieren.[120] Das badische Staatsministerium ließ sich aber von den Argumenten der Reichsregierung nicht beeindrucken, sondern legte telegrafisch beim Reichskanzler gegen die "wiederholte Übergehung der Vertragsrechte Badens" Verwahrung ein.[121]

---

116) Frankfurter Zeitung vom 16.12.1928.

117) ebenso: Kölnische Zeitung Nr. 694 vom 18.12.1928.

118) Stuttgarter Neues Tageblatt Nr. 589 und Badische Landeszeitung Nr. 639 vom 15.12.; anders aber die Süddeutsche Zeitung Nr. 588 die erwartete, daß "auch der Staatsgerichtshof sich seine Gedanken machen wird".

119) Bericht der badischen Gesandtschaft vom 19.12. BadGenLA aaO.

120) Mitteilung Honolds vom 20.12. und Bericht vom 21.12., aaO.

121) BadGenLA 233/25378 und BA Koblenz aaO Blatt 331 ff. Auch Württemberg und Sachsen legten gegen das Verhalten der Reichsregierung Verwahrung ein, BA Koblenz aaO Blatt 277/296.

Während es aber in der Folgezeit gelang, die Auseinandersetzung mit den süddeutschen Ländern auf sachlicher Ebene vor dem Staatsgerichtshof weiterzuführen[122], nahm durch den Vorfall die Konfrontation mit der Dritten Gewalt an Schärfe zu. Hierdurch wurde schließlich auch das Scheitern der gesetzgeberischen Bemühungen, die Organisation der obersten Gerichtsbarkeit im Deutschen Reich neu zu ordnen, insbesondere ein Reichsverwaltungsgericht zu errichten, mitverursacht.

Äußerlich stand der Rücktritt Simons in keinem Zusammenhang mit der "Dauerkrise der Justiz".[123] Denn die leidenschaftlichen Diskussionen über die Justizfrage, die die Anfangsjahre der Weimarer Republik überschattet hatten, waren gegen Ende des Jahrzehnts verstummt.[124] Auch das Problem des richterlichen Prüfungsrechts hatte an Brisanz verloren, da sich die Befürchtungen einer Machtusurpation durch die Gerichte nicht verwirklicht hatten. In dem noch immer unerledigten Entwurf des Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts zeigte sich, daß die Reichsregierung gerade in den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich großes Vertrauen setzte, das richterliche Prüfungsrecht in der Praxis angemessen und maßvoll anzuwenden.

Dessen ungeachtet empfand man beim Reichsgericht die Vorgänge als einen Angriff auf die Stellung des Gerichts, als Ereignis, das in der deutschen Rechtsgeschichte "ohne Vorgang" sei.[125] Während in der staatsrechtlichen Literatur vor allem der Schritt Simons, sich unmittelbar an den Reichspräsidenten gewandt zu haben, als verfassungsrechtlich unzulässig kritisiert wurde[125a], obwohl man an

---

122) Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof kam schließlich auf sächsische Initiative wieder in Gang. Eine endgültige Entscheidung brachte erst das Urteil vom 25.11.1930, Lammers/Simons IV, Seite 35. Vgl. dazu die Darstellung von Kolbe aaO S. 137 ff.

123) Vgl. dazu insgesamt das Werk von Schiffer, Die deutsche Justiz.

124) Fraenkel, Die Krise des Rechtsstaats und der Justiz, Neudruck,S. 42.

125) Reichert, Staatsgerichtshof und Reichsregierung, DRiZ 1929, 23 und Holstein, Reichsverfassung und Staatsrechtswissenschaft, S. 13; vgl. auch Ebermayer, Zum Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten Dr. Simons, DJZ 1929, 162 und Hettner, Zum Rücktritt des Reichsgerichtspräsidenten, DRiZ 1929, 75.

125a) Glum aaO Seite 468.

sich für seine Haltung vollstes Verständnis aufbrachte[126], hielt man dort die unbefriedigende Stellung des Reichsgerichts als höchstem Organ der Rechtsprechung gegenüber dem Gesetzgeber und der Regierungsgewalt für die eigentliche Ursache des Konflikts. Dabei wies man ausdrücklich darauf hin, daß die Entwicklung des deutschen Rechtswesens hinsichtlich der der angelsächsischen Völker erheblich zurückgeblieben sei und die vollständige Gleichwertigkeit sich nicht durchgesetzt habe.[127] In diesem Zusammenhang wies man auf das Problem der Vertrauenskrise der Justiz hin, dessen Ursache man nicht in der überaus zurückhaltenden, teilweise ablehnenden Haltung der Richterschaft gegenüber der Weimarer Republik und ihrem demokratischen Gesetzgeber[128], sondern in der fehlenden Achtung und Beachtung des Richterstandes sah. Bei diesem Ausgangspunkt mußte man natürlich im Verhalten der Reichsregierung ein Symptom dieser Einstellung erkennen, das eine geschlossene Haltung des Richterstandes erforderte, um so die von Reichert als "Abgleiten empfundene Verschiebung des Schwergewichts der staatlichen Aktivität auf die Legislative ausgleichen zu können.

Diese zunächst nur angedeutete Grundposition ist von namhaften Vertretern des Reichsgerichts dann im Zusammenhang mit den Plänen zur Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts wieder aufgegriffen worden. Erneut wurde hier der Anspruch geltend gemacht, dem Richterstand müsse eine eigene sozialgestaltende Funktion gleichberechtigt neben der Legislative und der Exekutive zukommen.

Zu diesem Zeitpunkt war vorgesehen, daß mit der Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichtes die ursprünglich im Gesetz über den Staatsgerichtshof vorgesehene Angliederung des Staatsgerichtshofs

---

126) Vgl. Giese, Zum Konflikt zwischen Staatsgerichtshof und Reichsregierung, DJZ 1929, Sp.129 ff.

127) Reichert aaO S. 26.

128) Vgl. Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, S. 50.

für Verfassungsfragen an das Reichsverwaltungsgericht verwirklicht würde.

Schon seit dem Jahre 1921 gab es Pläne, den Verfassungsauftrag des Artikels 107 WRV zu erfüllen und eine Vereinheitlichung der Verwaltungsrechtspflege in Deutschland, die bis dahin in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt war[129], herbeizuführen.

Bereits im Jahre 1921 wurde im Reichsministerium des Innern ein vorläufiger Entwurf eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht ausgearbeitet, der in § 22 die vollständige Angliederung des Staatsgerichtshofs mit Ausnahme der Fälle des Artikels 59 WRV an dieses Gericht, das seinen Sitz in Stuttgart haben sollte, vorsah.

Der Entwurf gelangte zur Beschlußfassung in den Reichsrat, stieß dort jedoch im Juli 1929 wegen der kritischen Haushaltslage auf Bedenken. Man wollte die Schaffung neuer Organisationen und Einrichtungen wegen der entstehenden Personal- und Sachkosten vermeiden und forderte deshalb die Reichsregierung zu einer Überprüfung ihrer Pläne auf. Stattdessen erwog man seit April 1924[130], Verwaltungssenate beim Reichsgericht einzurichten. In einem entsprechenden Gesetzentwurf[131] war ein Übergang der bisher dem Staatsgerichtshof zugewiesenen Kompetenzen auf einen der neuen Senate nicht vorgesehen. Eine Veränderung wäre jedoch dadurch eingetreten, daß die nach dem Gesetz über den Staatsgerichtshof

---

129) Vgl. dazu Görlitz, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, S. 48 f. Siehe auch Gulden, Das künftige Reichsverwaltungsgericht und Thoma, Die Gestaltung des Reichsverwaltungsgerichts, ZöR V (1926), 27.

130) Rundschreiben des Reichsministers des Innern vom 17.4.1924, BA Koblenz R 43 I/987, Bl. 193. Arnold Brecht, Aus nächster Nähe, S. 437, bezeichnet sich als Urheber dieses Gedankens.

131) Drucksache Nr. 34 vom 9. März 1926.

vom Reichsgericht zu stellenden Beisitzer Richter sein mußten, die den Verwaltungssenaten angehörten. Der Vorsitz des Staatsgerichtshofs sollte beim Reichsgerichtspräsidenten verbleiben. Dieser Entwurf scheiterte aber am Widerstand der Länder, insbesondere Preußens.[132] Der Reichsregierung war zu diesem Zeitpunkt daran gelegen, ihren Entwurf nicht gegen den erklärten Willen der Länder durchzusetzen, weil er einen erheblichen Eingriff in den bisher allein den Ländern obliegenden Verwaltungsrechtsschutz bedeutete.[133]

Einem preußischen Vorschlag folgend, erwog man dann, das Reichsverwaltungsgericht in Berlin zu errichten und ihm die Zuständigkeit des preußischen Oberverwaltungsgerichts zu übertragen.[134] Ein entsprechender Referentenentwurf[135] war von dem Grundsatz geprägt, die Zuständigkeiten dieses Reichsverwaltungsgerichts von Anfang an möglichst gering zu halten.[136] Daher war auch eine Regelung zu dem Komplex Staatsgerichtshof nicht enthalten. Doch wurde in einem einige Tage später vorgelegten Entwurf eines Einführungsgesetzes[137] zwar bestimmt (§ 2), die Anbindung des Staatsgerichtshofs an das Reichsgericht zunächst bestehen zu lassen, in § 31 jedoch eine spätere Änderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vorbehalten. Danach sollte die endgültige Anbindung des Staatsgerichtshofs an das Reichsgericht ermöglicht werden. Man begründete dies damit, daß "der Staatsgerichtshof in seiner jetzigen Verbindung mit dem Reichsgericht (...) sich durch seine Rechtsprechung in Verfassungssachen eine feste Tradition erworben" habe und "in dieser

---

132) Vermerk Wiensteins vom 2.3.1927, BA Koblenz aaO Bl. 318.

133) ebenda

134) Die Pläne reiften in zahlreichen Besprechungen zwischen Vertretern der Reichsregierung und Preußens heran, BA Koblenz R 43 988, Bl. 2 - 24.

135) vom 17. November 1927, aaO Bl. 25.

136) Begründung Seite 31, aaO Bl. 41.

137) aaO Bl. 59 - 62.

seiner Gestalt durchaus das Vertrauen der beteiligten Kreise" genieße.[138] Deshalb sollte mit der Überführung des Staatsgerichtshofs auf das Reichsverwaltungsgericht gewartet werden, bis auch dessen Rechtsprechung "sich ein ähnliches Vertrauen erworben" habe.[139] Zugleich sollte die Reichsregierung ermächtigt werden, später durch Verordnung die Bildung des Staatsgerichtshofs beim Reichsverwaltungsgericht zu bestimmen.

Diese durchaus pragmatischen Erwägungen waren jedoch nicht unproblematisch, denn sie stellten die Tätigkeit des Staatsgerichtshofs praktisch unter einen Auflösungsvorbehalt. Im Konfliktfalle hätte man der Reichsregierung ein wirkungsvolles Druckmittel in die Hand gegeben, weshalb Simons[140] auch ausgedrückt hatte, daß man eine solche Regelung wegen der befürchteten Beeinträchtigung der Befugnisse des Staatsgerichtshofs "schmerzlich bedauern" würde.

Die Reichsregierung, die die den Staatsgerichtshof betreffenden Fragen bisher nur als technisches Randproblem der Gesetzgebungspläne angesehen hatte, zeigte sich von diesem Argument beeindruckt. Man wollte aber andererseits auch den Eindruck vermeiden, daß man es mit der Angliederung des Staatsgerichtshofs an das Reichsverwaltungsgericht nicht mehr ernst meinte. Dementsprechend wurde vorgeschlagen, den Zeitpunkt des Übergangs im Einführungsgesetz festzulegen. Die Auffassungen im Kabinett blieben bis zuletzt geteilt. Schließlich wurde nach einer Abstimmung der 1. April 1930

---

138) Begründung Seite 4.
139) ebenda
140) Besprechung vom 3. November 1927, BA Koblenz aaO Bl. 18 - 20.

als Übergangszeitpunkt festgelegt.[141]

Bei diesem Stand der gesetzgeberischen Pläne wurde durch den Simons-Konflikt die bis dahin ausschließlich nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten behandelte Frage der Neuorganisation des Staatsgerichtshofs zu einem eminent politischen Problem.

Den Anstoß hierzu gab Reichsfinanzminster Hilferding, der es als eine notwendige Konsequenz der Vorfälle ansah, im Gesetz klarzustellen, daß der Staatsgerichtshof und sein Vorsitzender zum

---

141) Protokoll der Ministerbesprechung vom 13.1.1928, BA Koblenz aaO Bl. 121 - 123. Die Abstimmung erbrachte 4:4 Stimmen, so daß die Stimme von Reichskanzler Marx den Ausschlag gab.

Die für den Entwurf größere Bedeutung dieser Besprechung lag darin, daß von dem bisher in allen Entwürfen vorgesehenen Enumerationsprinzip zur Festlegung der Zuständigkeiten des Reichsverwaltungsgerichts zugunsten einer Generalklausel abgegangen wurde. Der Gesetzentwurf sollte deshalb ebenso wie das Einführungsgesetz erneut umgearbeitet werden.

Der neue Entwurf (BA Koblenz aaO Bl. 177 - 185) hielt am 1. April 1930 als Übergangszeitpunkt fest, brachte zusätzlich noch eine wesentliche Kompetenzerweiterung für den Staatsgerichtshof, da ihm auch die bisher dem Reichsgericht übertragene Zuständigkeit im Normenkontrollverfahren nach Artikel 13 Abs. 2 WRV zugewiesen werden sollte. Dies lief den ausdrücklichen Absichten der Verfassung zuwider. Während in den bisherigen Entwürfen für ein Reichsverwaltungsgericht immer von dem Grundsatz ausgegangen worden war, daß für das Normenkontrollverfahren je nach Sachgebiet entweder das Reichsgericht oder das Reichsverwaltungsgericht zuständig sein sollte, rechnete der neue Entwurf damit, daß zwischen bürgerlichem und öffentlichem Recht eine feste Grenze nicht zu ziehen sei und eine Teilung der Kompetenzen daher unlösbare Konflikte mit sich bringen müßte (Begr. Seite 9). Der zukünftige Staatsgerichtshof erschien als geeignete Instanz, den Ansprüchen beider Rechtsgebiete zu genügen, da Räte des Reichsgerichts und des Reichsverwaltungsgerichts in gleicher Weise an der Entscheidung mitwirkten. Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs im Normenkontrollverfahren sollten Gesetzeskraft erlangen, wie dies bereits im Gesetz vom 9. April 1920 für die Entscheidungen des Reichsgerichts vorgesehen war.

Erlaß einstweiliger Verfügungen nicht befugt seien. Er hielt dieses Recht für unvereinbar mit den das deutsche Verfassungsrecht beherrschenden Grundgedanken und hob in diesem Zusammenhang hervor, daß der Staatsgerichtshof sich von den vorgebrachten reparationspolitischen Gründen im Verfassungsstreit mit Baden wenig beeindruckt gezeigt und staatspolitischen Notwendigkeiten verschlossen habe. Gerade weil Simons seinen Rücktritt damit begründet habe, daß er sich Vorwürfe darüber mache, die beantragte einstweilige Verfügung nicht allein erlassen zu haben, sei eine eindeutige Klarstellung erforderlich, daß auch der Vorsitzende des Staatsgerichtshofs zu einer derartigen Handlung nicht befugt sei.[142]

Wienstein, der zuständige Referent der Reichskanzlei, hielt Hilferdings Erwägungen für bemerkenswert, glaubte aber, das Kabinett könne gegebenenfalls unter Ausklammerung dieser Frage dem vorliegenden Entwurf zustimmen.[143] Hilferding hingegen befürchtete, daß für den Fall, daß der vorliegende Entwurf Gesetz würde, ohne daß die Frage der Zulässigkeit einstweiliger Verfügungen angeschnitten worden wäre, daraus gefolgert werden könnte, die Reichsregierung hätte eine derartige Befugnis anerkennen wollen.

Die ungeklärte Frage der zukünftigen Stellung des Staatsgerichtshofs führte dazu, daß die Entscheidung vorerst vertagt wurde. Der neue Reichsjustizminister von Guérard ließ durch Staatssekretär Joel erläutern, daß er dem Gesetzentwurf in der vorliegenden Form nicht zustimmen könne. Er wollte eine erneute

---

142) Schreiben vom 12.4.1929 an alle Reichsminister, BA Koblenz aaO Blatt 296 ff.

143) Vermerk vom 16. April 1929 aaO Blatt 298.

Prüfung der Frage, ob der Staatsgerichtshof überhaupt dem Reichsverwaltungsgericht angegliedert werden sollte. Auch gegen das geplante Verbot einstweiliger Verfügungen hatte Joel Bedenken. Er befürchtete den Eindruck in der Öffentlichkeit, die Reichsregierung wolle nachträglich das Urteil in der Angelegenheit des Verwaltungsrats der Reichsbahngesellschaft einer Korrektur unterziehen.

Diese Haltung des Reichsjustizministeriums veranlaßte das Kabinett zu dem Beschluß, daß zunächst über die zukünftige Stellung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich ein Meinungsaustausch zwischen dem Innen- und dem Justizministerium stattfinden und mit dem Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs Fühlung genommen werden sollte.[144]

Unterdessen hielt das Reichsfinanzministerium an seinen Plänen fest. Hilferding[145] wies darauf hin, daß der Übergang auf das Reichsverwaltungsgericht in § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof bereits gesetzlich festgelegt und die derzeitige Bindung an das Reichsgericht folglich nur ein Notbehelf sei. In sachlicher Hinsicht beklagte er, das öffentliche Recht habe seit Jahrzehnten darunter zu leiden, daß die Zivilgerichte bestrebt seien, zivilrechtliche Grundsätze auf öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse zu übertragen, wobei er ausdrücklich auf die Urteile des Staatsgerichtshofs im Eisenbahnprozeß und im sogenannten Biersteuerstreit sowie auf den Standpunkt des Staatsgerichtshofs zum Problem der einstweiligen Verfügungen, der ja auf einer Analogie zum Zivilprozeßrecht beruhte, verwies.

Hilferding schlug deshalb dem Kabinett vor zu beschließen:[146]

---

144) Protokoll der Ministerbesprechung vom 16.4.1929, BA Koblenz aaO Blatt 300 f.

145) Schreiben an den Staatssekretär der Reichskanzlei vom 22.4. aaO Blatt 305 ff.

146) Schreiben Hilferdings Seite 8.

" 1. daß von der Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts ab der Staatsgerichtshof (abgesehen von den Fällen der Ministeranklage) beim Reichsverwaltungsgericht gebildet, mithin der Präsident des Reichsverwaltungsgerichts Vorsitzender des Staatsgerichtshofs wird;

2. daß das Reichsministerium des Innern im Benehmen mit den Reichsressorts dem Reichskabinett eine Gesetzesvorlage vorlegt, in der vorgesehen wird, daß dem Staatsgerichtshof als Beisitzer Räte des Reichsverwaltungsgerichts, des Reichsfinanzhofs und des Reichsgerichts sowie des Reichsversorgungsamtes oder des Reichsversicherungsamtes angehören;

3. daß durch eine ausdrückliche Gesetzesvorschrift ausgesprochen wird, daß der Staatsgerichtshof und sein Vorsitzender zum Erlaß einstweiliger Verfügungen nicht befugt sind. "

Justizminister von Guérard war mit der Interpretation Hilferdings nicht einverstanden.[147] Vielmehr habe der Staatsgerichtshof gerade in den letzten Jahren die Auffassung vertreten, daß öffentlichrechtliche Verhältnisse privatrechtlichen Grundsätzen und Rechtsauffassungen nicht unterlägen und Privatrechtssätze nur verwendbar wären, wenn sie einen allgemeinen Rechtsgedanken ausdrückten.[148]

Ansonsten fand Hilferding aber im Kabinett weitgehende Unterstützung. Vor allem in der Stellungnahme des Reichsverkehrsministers Stegerwald[149] klang deutliche Verärgerung über den Staatsgerichtshof an. Arbeitsminister Wissell wollte eine stärkere Zurückdrängung des Einflusses des Reichsgerichts durchsetzen, wobei er noch weiterging als Hilferding.[150] Die regelmäßige Beteiligung von Reichsgerichtsräten als Beisitzer sollte nach seiner Auffassung ganz ausgeschaltet werden, diese nur noch in den seltenen Fällen zugezogen werden, in denen es sich um Fragen des bürgerlichen Rechts oder des Strafrechts handelte. Neben drei ständigen Beisitzern des

---

147) Schreiben an den Staatssekretär der Reichskanzlei vom 2.5.1929 BA Koblenz aaO Blatt 313.

148) Verweis auf RGZ 104, 58; 107, 189; 111, 22; 112,92.

149) Schreiben an den Staatssekretär der Reichskanzlei vom 1.5.1929 BA Koblenz aaO Blatt 315; ähnlich Wirtschaftsminister Curtius, Schreiben vom 10.6.1929 aaO Blatt 328 ff.

150) Schreiben vom 8.5.1929 aaO Blatt 316.

Reichsverwaltungsgerichts sollten bei arbeitsrechtlichen Fragen Mitglieder des Reichsarbeitsgerichts, bei steuerrechtlichen Fragen Mitglieder des Reichsfinanzhofs hinzugezogen werden, ferner sollten spezielle Beisitzer für Fragen des Sozialversicherungsrechts, des Versorgungsrechts und des Wirtschaftsrechts bestimmt werden.

Die verwirrende Vielfalt der von den einzelnen Ressorts vorgebrachten Pläne hatte das ursprüngliche Anliegen, die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts, jetzt völlig in den Hintergrund gedrängt.

Im Juli 1929 nahm schließlich auch der neue Reichsgerichtspräsident Bumke [151] zu den geplanten Änderungen Stellung. Das Justizministerium hatte ursprünglich von ihm lediglich einen Bericht angefordert, um die praktische Bedeutung des geplanten Übergangs der Zuständigkeit des Reichsgerichts nach Artikel 13 Absatz 2 WRV auf den Staatsgerichtshof einschätzen zu können. Bumke ergriff die Gelegenheit, um sich grundsätzlich zu der Frage der zukünftigen Stellung des Reichsgerichts und des Staatsgerichtshofs zu äußern. Von Guérard, der den Plänen des Kabinetts nach Ausschaltung oder Einschränkung des Einflusses des Reichsgerichts sehr reserviert gegenüberstand, nahm Bumkes Bericht wohlwollend auf und übermittelte ihn den übrigen Kabinettsmitgliedern zur Kenntnisnahme[152], wobei Staatssekretär Joel die Ansicht bekräftigte, daß die Frage der Neugestaltung des Staatsgerichtshofs zurückgestellt werden sollte.

Bumke bewertete die geplanten Änderungen als Entscheidungen, die an die Grundlagen des Staatsaufbaus rührten, wobei er ein Zitat

---

151) Zu seiner Ernennung vergleiche die umfassende Darstellung von Kolbe aaO Seite 55 ff.

Vgl. auch die Würdigung von Holstein, Reichsverfassung und Staatsrechtswissenschaft, S. 13, der ungeachtet seiner Kritik an Übergriffen von Politikern auf die "verfassungsgewollte Selbstbindung des Rechts" hervorhebt, daß zum Nachfolger Simons nicht ein Politiker, "sondern ein Mann aus der unmittelbaren Welt des Rechts selbst, ein Vorbild und eine Leuchte des Richterstandes" ernannt worden sei.

152) Rundschreiben Joels vom 25.7.1929 BA Koblenz aaO Bl. 351.

Radbruchs anführte, nach dem man Jahrhundertfragen nicht mit Augenblicksfragen verquicken dürfe.[153] Dabei äußerte er den Verdacht, daß "die Behandlung, die das Reichsgericht in den Vorwürfen findet, zu einem wesentlichen Teil darauf beruht, daß seine Rechtsprechung mitunter von den Verwaltungsressorts des Reichs als lästig und störend empfunden worden ist".[154] Er erklärte es für verfehlt, das Ziel, die Möglichkeiten der Rechtskontrolle einzuschränken oder auszuschließen, "auf dem Wege erreichen zu wollen, daß man von einem Gerichtshof zu einem anderen flieht".[155]

Auf die Meinungsbildung der einzelnen Ministerien hatte Bumkes Stellungnahme kaum Einfluß. Innenminister Severing wies den Vorwurf zurück[156], die Reichsregierung plane mit der Angliederung des Staatsgerichtshofs an das Reichsverwaltungsgericht eine Herabminderung der Justiz.

Die weitere Behandlung des Entwurfs wurde erst im Dezember 1929 wieder aufgenommen. Severing beantragte, daß das Kabinett die nochmals geänderten Entwürfe[157] nunmehr verabschieden möge.[158] Wegen einiger noch bestehender Bedenken hinsichtlich verschiedener besoldungsrechtlicher Fragen blieb der Entwurf allerdings bis zum Scheitern der Großen Koalition im Frühjahr 1930 unerledigt. Er wurde jedoch von der Regierung Brüning wieder aufgenommen,

---

153) BA Koblenz aaO Blatt 358 - 379 (S.10).

154) Seite 11

155) Seite 12

156) Schreiben an von Guérard vom 17.12., BA Koblenz R 43 I/989 Blatt 12 f.

157) Die geplante Übertragung der Normenkontrollverfahren nach Artikel 13 Absatz 2 WRV war auf Vorschlag von Guérards wieder aus dem Einführungsgesetz herausgenommen worden, BA Koblenz R 43 I/988 Blatt 430.

158) Schreiben Severings an Pünder vom 20.12.1929 BA Koblenz R 43 I/989 Blatt 14.

wobei die Regelung der Besetzung des Staatsgerichtshofs und des Verbots einstweiliger Verfügungen unverändert übernommen wurden.[159] In der Begründung des Entwurfs[160] wurde das Verbot einstweiliger Verfügungen ausführlich erläutert:[160a]

> "Das Verfahren des Staatsgerichtshofs ist in dem Gesetze vom 9. Juli 1921 nur im allgemeinen geregelt. Die Einzelheiten sind der vom Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs zu erlassenden Geschäftsordnung vorbehalten. Dieser Umstand hat es mit sich gebracht, daß die Frage der Zulässigkeit einer prozessualen Maßnahme im Einzelfalle zweifelhaft sein kann. (...) Es ist nicht die Aufgabe des Staatsgerichtshofs, den hier beteiligten Instanzen, insbesondere der Reichsregierung und den Landesregierungen durch einstweilige Maßnahmen das Verhalten für die Dauer des Rechtsstreits gerichtlich vorzuschreiben. Dies widerspricht durchaus dem Wesen des staatsrechtlichen Streitverfahrens. Sein Zweck ist die richterliche Entscheidung von Streitfragen, die im politischen Leben zwischen den hieran beteiligten Stellen auftauchen, um ihnen für die weitere Führung der Politik eine sichere Rechtsgrundlage zu geben. Sein Zweck ist es aber nicht, den Staatsgerichtshof zu unmittelbaren Eingriffen in die Führung der Politik zu ermächtigen."

Das Kabinett beschloß[161], die Entwürfe (Reichsverwaltungsgericht und Einführungsgesetz) an den Reichsrat weiterzuleiten, über die noch bestehenden Streitfragen sollten die beteiligten Ressorts während der Beratungen im Reichsrat weitere Verhandlungen führen. Am 26. August 1930 wurde der Entwurf dem Reichsrat übersandt.[162]

---

159) Schreiben Wirths an Pünder vom 13.5.1930 aaO Blatt 36.

160) aaO Blatt 53 ff..

160a) Begründung Seite 4

161) Niederschrift der Sitzung vom 19.8.1930 aaO Blatt 58.

162) Drucksache Nr. 155.

Obgleich sich während der Regierungszeit Brünings die allgemeine Krise der Justiz weiter entspannte[163], sah das Reichsgericht in den vorliegenden Entwürfen weiterhin eine Gefährdung seiner Stellung im Staat. Der Richterverein beim Reichsgericht entschloß sich sogar im März 1931, zu einem Zeitpunkt, als das Gesetzgebungsverfahren längst ins Stocken geraten war und von der Regierung kaum noch fortgetrieben wurde[164], dazu, in einer Denkschrift zu der geplanten Umgestaltung des Staatsgerichtshofs Stellung zu nehmen.[165]

---

163) Fraenkel aaO Seite 47 weist auf den nur scheinbar paradoxen Zusammenhang hin, daß die Krise des Gesetzgebers in dieser Zeit gerade der Justiz zugutegekommen sei, weil zwischen der Bürokratie, die auf Grund des Artikels 48 WRV Normen erließ, und der Richterschaft, die diese Normen auslegte, eine Interessenkongruenz bestehe und mangels sozialer Differenzierung der Spannungszustand fortgefallen sei, der die Stellung der Justiz in den ersten Jahren nach der Revolution gekennzeichnet habe. Aus dem folgenden ergibt sich aber, daß auch in dieser Phase das Reichsgericht durchaus in gleicher Weise wie gegenüber den früheren Regierungen auf der Wahrung seines Besitzstandes beharrte.

164) Bis zum Dezember 1930 konnten zahlreiche technische Fragen nicht geklärt werden, Vermerk Wiensteins vom 10.1.1930, BA Koblenz aaO Bl. 74. Offen waren auch noch die mit Preußen auszuhandelnden Modalitäten über den Übergang des preußischen OVG (erster Hinweis im Vermerk Wiensteins, ferner: Schreiben Wirths an Brüning vom 27.4.1931 aaO Bl. 75), obwohl Brüning selbst sich für einen raschen Abschluß der Verhandlungen einsetzte (Schreiben an Finanzminister Dietrich vom 5.5.1931).

165) Denkschrift des Vorstandes des Richtervereins beim Reichsgericht zu der geplanten Umgestaltung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, die der Reichsregierung vom Vorsitzenden des Richtervereins, Reichsgerichtsrats Linz, übersandt wurde, BA Koblenz R 43 II/1552 Bl. 15.

Zu der Denkschrift nahm Ministerialrat Löwenthal, Die Denkschrift des Richtervereins beim Reichsgericht zu der geplanten Umgestaltung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, RuPrVBl. 52 (1931),421 ff kritisch Stellung. Er wies alle gegen die Reichsregierung und ihn persönlich erhobenen Vorwürfe zurück.

Dabei ging man von der falschen Voraussetzung aus, daß dem Reichsgericht gegenüber anderen obersten Gerichten des Reichs in jedem Fall eine Sonderstellung eingeräumt bleiben müßte, verkannte also, daß die Reichsverfassung und auch das Gesetz über den Staatsgerichtshof durchaus von einer Gleichberechtigung des Reichsgerichts und des Reichsverwaltungsgerichts ausgegangen waren und eine ausschließlich an sachlich-pragmatischen Gesichtspunkten orientierte Arbeitsteilung vorgesehen, nicht aber eine unterschiedliche Rangstellung der Rechtsgebiete angeordnet hatten. Hierüber ging man mit der Bemerkung hinweg, daß die Gründe, die eine nur kleine Reichstagsmehrheit zu der Regelung des § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof veranlaßt hätten, nicht stichhaltig gewesen seien, wobei man geflissentlich übersah, daß die Einrichtung eines Reichsverwaltungsgerichts immerhin in Artikel 107 WRV zu einem Verfassungsauftrag ausgestaltet worden war. Stattdessen beanspruchte man für das Reichsgericht eine alle Rechtsgebiete umfassende Zuständigkeit, gegenüber der das zu bildende Reichsverwaltungsgericht und der bereits bestehende Reichsfinanzhof mit begrenzten Zuständigkeiten ausgestattet werden könnten.[166] Man ging sogar so weit, im Hinblick auf den bestehenden Zusammenhang mit dem ebenfalls noch unerledigten Entwurf des Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeiten von Vorschriften des Reichsrechts und das bevorstehende Ende des Reichsgerichts zu beschwören. Damit erklärte man aber zugleich auch dem Gedanken einer Verselbständigung der Verfassungsgerichtsbarkeit den Kampf, denn man sprach dem neu zu bildenden Spruchkörper schlicht die Kompetenz ab, sachlich zutreffende

---

166) Denkschrift Seite 9.

Der Richterverein beim Reichsfinanzhof wandte sich gegen den Anspruch des Reichsgerichts, seine Tätigkeit sei umfassender als die des Reichsfinanzhofs (Zur Denkschrift des Richtervereins beim Reichsgericht über die geplante Umgestaltung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, BA Koblenz aaO Blatt 59 ff., Seite 14). Er stellte sich ausdrücklich hinter die Pläne der Reichsregierung ("Wir sind davon überzeugt, daß der von der Denkschrift bekämpfte Regierungsentwurf die besseren Gründe für sich hat", aaO Seite 25).

Entscheidungen zu fällen.[167]

Die eigentliche Herausforderung der Reichsregierung lag aber darin, daß der Richterverein die in den Entwürfen vorgebrachten sachlichen Argumente nur als vorgeschoben betrachtete und ausschließlich die in der amtlichen Begründung nicht zum Ausdruck gelangten politischen Erwägungen als ausschlaggebendes Motiv vermutete.[168] Man führte den längst beigelegten Simons-Konflikt als Beleg für eine vorhandene Abneigung der Reichsregierung an, sich der Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu unterwerfen, und qualifizierte die kritischen Kommentare des Ministerialrats Löwenthal zu den Entscheidungen des Staatsgerichtshofs in der juristischen Fachpresse ähnlich wie Simons[169] als abfällige,

---

167) Denkschrift Seite 17.

In der Presse wurde die Denkschrift unterschiedlich aufgenommen.

Die Deutsche Zeitung vom 21.5.1931 schrieb unter der Überschrift "Umgestaltung des Staatsgerichtshofs":"Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs sind den heutigen Machthabern wiederholt ungelegen gewesen. Das ist eine allbekannte Tatsache. Aus ihr dürfte es sich erklären, daß man allen Ernstes nunmehr dem Staatsgerichtshof ans Leder will.Demgemäß wird zweierlei geplant. Zunächst soll der Staatsgerichtshof aus seiner Verbindung mit dem Reichsgericht gelöst und dem neu zu schaffenden Reichsverwaltungsgericht - das alte Reich konnte ohne Schaden diese kostspielige Neuschöpfung entbehren - angegliedert werden, sodann soll die Zusammensetzung eine grundlegende Änderung erfahren." Nach einem Zitat aus der Denkschrift fuhr man fort:"Wird man dieser Warnung, deren Berechtigung schlechterdings nicht zu leugnen ist, Rechnung tragen? Wir möchten es wünschen um des Rechtes Willen, dessen Ansehen im letzten Jahrzehnt eine ungeheure Einbuße erlitten hat." Demgegenüber schrieb der Vorwärts vom 18.6.1931:"Der Ton übersteigerter Selbstgerechtigkeit und Geringschätzung anderer Staatsfunktionsorgane machen den Leser aufnahmeunlustig gegenüber dem Inhalt der Begründung". Man bezeichnete die Denkschrift als "menschliches Dokument von Halbgöttern".

168) Denkschrift Seite 19.

169) Lammers/Simons IV, Zum Geleit, Seite VIII, siehe oben Seite 133.

dem Ansehen des Gerichtshofs schädliche Kritik.[170] Wenn der Richterverein demgegenüber die Anerkennung der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs durch die Staatsrechtswissenschaft,insbesondere durch Richard Thoma in der Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Reichsgerichts, hervorhob, um die Unhaltbarkeit der vorgebrachten sachlichen als auch der vermuteten politischen Gründe zu belegen, so überging er dabei die Tatsache, daß gerade auch Thoma Vorbehalte gegenüber der von Löwenthal vorwiegend kritisierten Rechtsprechung zur Parteifähigkeit geäußert hatte. Noch deutlicher wird die Einseitigkeit der Argumentation des Richtervereins bei der Darstellung des Komplexes der einstweiligen Verfügungen. Hier führte man gegen die Absichten der Reichsregierung ausschließlich das in der Staatsrechtslehre überaus umstrittene Werk von Jerusalem an, der die Berechtigung des Staatsgerichtshofs zum Erlaß einstweiliger Verfügungen anerkannt hatte[171], während man die im Zusammenhang mit dem Simons-Konflikt vorwiegend geäußerten kritischen Stellungnahmen verschwieg.

Obgleich die angestrebten Regelungen auf einer nahezu 10-jährigen Entstehungsgeschichte gründeten, glaubte der Richterverein abschließend, das Vorliegen einer politischen Augenblicksstimmung vermuten und der Reichsregierung die Absicht vorwerfen zu können[172], durch einen anders zusammengesetzten Staatsgerichtshof erwünschtere Entscheidungen erlangen zu wollen. Der Vorwurf einer situationsbedingten Gesetzgebungsabsicht mochte gegenüber dem geplanten Verbot einstweiliger Verfügungen und unmittelbar im Anschluß an die Ereignisse des Dezembers 1928 begründet gewesen sein, entbehrte nunmehr aber, mehr als zwei Jahre nach diesem Fall und nach dem Wechsel der Reichsregierung, jeder Grundlage.

---

170) Denkschrift Seite 20.

171) Die Staatsgerichtsbarkeit, Seite 185; Kritik an dem Werk wurde geübt von Friesenhahn JW 1932, 3235.

172) Denkschrift Seite 20.

So empfand auch die Reichsregierung den Schritt des Richtervereins, insbesondere den letzten Absatz der Denkschrift als schwer verletzende Unterstellung, die Staatssekretär Joel, der mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Reichsjustizministers beauftragt war, und der im Verlaufe der Beratungen der Entwürfe stets darauf gedrängt hatte, die Interessen des Reichsgerichts angemessen zu berücksichtigen, entschieden zurückwies.[173]

Linz machte daraufhin einen gewissen Rückzieher, indem er erklärte, den Vorwurf, die Reichsregierung plane, einen Gerichtshof zu errichten, der sich ihren politischen Wünschen anpasse, niemals erhoben zu haben.[174] Joel sah jedoch keinen Anlaß, von seiner Bewertung der Denkschrift abzurücken[175], da Linz zugleich seine Auffassung nur etwas zurückhaltender als in der Denkschrift, im sachlichen Kern aber unverändert dahingehend ausgedrückt hatte, daß "der Staatsgerichtshof in seiner neuen Gestalt (...) seiner Grundeinstellung nach ganz allgemein politischen Erwägungen zugänglicher sein werde als in seiner bisherigen Besetzung" und allgemein den Gedanken der Staatsräson den verfassungsmäßig verbrieften Rechten, die Reichsinteressen denen der Länder voranstellen würde.

Es verblieb sodann bei einer erneuten Verwahrung Joels gegen die Vorwürfe des Richtervereins, ohne daß die Auseinandersetzung weiter ausgetragen wurde. Die Reichsregierung, die zu diesem Zeitpunkt wegen der in die Rechte der Länder erheblich eingreifenden Notverordnungspolitik mit weiteren Verfahren vor dem Staatsgerichtshof rechnen mußte, konnte zu diesem Zeitpunkt einen offenen Konflikt mit dem Reichsgericht nicht riskieren.

---

173) Schreiben Joels vom 23.4.1931, BA Koblenz R 43 II/1552,Bl.29 f.

174) Schreiben Linz'vom 6.5.1931 aaO Bl. 54 f.

175) Schreiben an Linz vom 21.5. aaO Bl. 53; am Tag zuvor war Linz von Brüning empfangen worden, Vermerk Hagenows vom 20.5.1931 aaO Bl. 27. Daß Joel noch einmal antwortete, spricht dafür, daß man in diesem Gespräch die Verstimmung nicht beilegen konnte.

Im Anschluß an das Gespräch zwischen Brünung und Linz nahm man davon Abstand, "weiteres zu veranlassen"[176]. Damit war wohl in erster Linie eine zunächst in Aussicht genommene Unterrichtung der Öffentlichkeit gemeint. Doch dürfte die bei einer Verwirklichung der Gesetzentwürfe zu befürchtende offene Konfrontation mit dem Reichsgericht einer der politischen Gründe gewesen sein, die das Schicksal des Entwurfs des Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht, des Einführungsgesetzes und des Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts besiegelten.[177]

---

176) aaO Bl. 27.

177) Vermerk vom 15.8.1931, PreußGehStA. Rep. 84a / 6254, Bl. 1171. Siehe oben Seite 124.

Siebter Teil:

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Auflösung der Weimarer Republik

I. Der Streit zwischen Thüringen und dem Reich wegen der Sperrung der Polizeikostenzuschüsse

Bei den Landtagswahlen in Thüringen am 8. Dezember 1929 hatte die NSDAP sechs Mandate erlangt und stellte in der am 23. Januar 1930 gewählten Regierung mit Wilhelm Frick zum ersten Male einen Landesminister. In einem Koalitionskabinett[1] übernahm er das Amt des Innen- und Volksbildungsministers und wurde gleichzeitig zum stellvertretenden Vorsitzenden des Staatsministeriums gewählt.

Schon bald nach dem Amtsantritt dieser Regierung entstanden zwischen ihr und dem Reichsministerium des Innern erhebliche Konflikte. Ursache war ein Schreiben Severings an das thüringische Staatsministerium[2], in dem er um Auskunft über eine Amtsenthebung eines Schuldirektors in Weimar bat. Dieser hatte seinen Schülern den Beitritt zur nationalsozialistischen Jugendorganisation "Adler und Falken" untersagt. Nachdem Frick die Aufhebung dieses Verbots gefordert hatte, der Schulleiter dem aber nicht nachgekommen war, enthob Frick ihn seines Amtes.[3]

Am 17. Februar 1930 richtete Severing an das thüringische Staatsministerium eine Anfrage wegen der Amtserhebung des Schulleiters und bat um eine Auskunft, ob der Bund "Adler und Falken" der Reichsverfassung zuwiderlaufende Ziele verfolge und ob das Staatsministerium in dieser Angelegenheit Schritte zu unternehmen gedenke.

---

1) Bestehend aus: Landvolkpartei, Deutsche Volkspartei, Wirtschaftspartei, DNVP und NSDAP. Bedenken gegen die Ernennung Fricks waren zwar anfangs auf Seiten der DNVP vorhanden, wurden aber später ausgeräumt, vgl. WTB Nr. 162 vom 21.1.1930.

2) Schreiben Severings vom 17.2.1930, BA Koblenz R 43 I/2315, Bl. 189.

3) Vorwärts Nr. 103 vom 2.3.1930.

Diese Anfrage wurde jedoch nicht beantwortet. Stattdessen erklärte Frick in einer öffentlichen Versammlung, daß Severing lange auf eine Antwort warten könne.[4]

Der Reichsinnenminister fühlte sich durch dieses Verhalten provoziert, reagierte jedoch mit Maßnahmen, die staatsrechtlich nicht unbedenklich waren. In einem Brief[5] teilte er dem thüringischen Staatsministerium mit, daß er den Geschäftsverkehr bis auf weiteres einstelle, und ordnete gleichzeitig an, alle Überweisungen aus Fondsmitteln an Thüringen einzustellen. Für die Fortsetzung eines Reichszuschusses für Polizeizwecke forderte er von Thüringen einen bündigen Beweis dafür, daß Thüringen die Grundsätze für deren Gewährung in vollem Umfang beachtete. Nach Ziffer 6 dieser Grundsätze oblag es den Ländern, den unpolitischen Charakter der Schutzpolizei zu gewährleisten. Außerdem war ein Auskunftsrecht der Reichsregierung vorgesehen.[6] Severing nahm nun hierauf Bezug und schrieb, auf Grund ihm zugegangener Nachrichten bestünden erhebliche Zweifel, ob diese Voraussetzungen auf thüringischer Seite noch erfüllt wären. Er stützte sich auf eine Meldung der Vossischen Zeitung vom 19. März 1930, wonach das Verhalten des Oberbürgermeisters von Eisenach gegenüber einem Kandidaten für den Posten des Polizeikommissars zu Zweifeln Anlaß gab, ob der unpolitische Charakter der Schutzpolizei in Thüringen noch gewährleistet wäre.

Es ist fraglich, ob Severing damit den für derartige Fälle in der Reichsverfassung vorgesehenen Weg eingehalten hatte.[7] Das

---

4) Referatsaufzeichnung des bayer. Staatsministeriums des Äußeren vom 27.3.1930, GehStA München, BGes. Berlin 1509.

5) vom 18.3.1930, vgl. WTB Nr. 57 vom 19.3.1930 und Vossische Zeitung Nr. 133 vom 19.3.1930.

6) Severing hatte am 5.1.1930 alle betroffenen Landesministerien darauf hingewiesen, daß die Vorbedingung für die Beteiligung an einem Reichszuschuß die Innehaltung dieser Grundsätze sei, BA Koblenz aaO Bl. 194.

7) Unabhängig von einer kritischen Bewertung des Verhaltens Fricks war man besonders in Bayern der Ansicht, daß Severing in der Reichsverfassung nicht vorgesehene "außergewöhnliche als Repressalien zu erachtende Maßnahmen" ergriffen habe, Referatsaufzeichnung Seite 5.

thüringische Staatsministerium konnte mit einigem Recht bezweifeln[8], ob die Verknüpfung des Verhaltens Fricks mit den vom Reich zu gewährenden Zuschüssen zulässig war.

Die außerordentlich scharf formulierte Antwort Severings[9] zeigte, wie stark ihn die Provokation Fricks zu den Maßnahmen herausgefordert hatte, wie wenig aber gleichzeitig daran gedacht worden war, daß das Reich nur nach einem rechtlich geregelten Verfahren, nämlich den Vorschriften über die Reichsaufsicht, gegen einzelne Länder einschreiten konnte. Severing erklärte sich zwar bereit, die Frage der Voraussetzungen für die Gewährung von Polizeikostenzuschüssen untersuchen zu lassen, lehnte jedoch Zahlungen aus Fondsmitteln für das laufende Jahr mit der Begründung ab, daß über die Mittel inzwischen restlos verfügt worden sei.

Die thüringische Regierung gab daraufhin im Landtag eine propagandistisch effektvolle Erklärung ab[10], wobei sie nicht nur auf die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit hinweisen konnte, sondern auch darauf, daß Severing die Tatsachen nur ungenügend aufgeklärt hatte. Denn zu diesem Zeitpunkt waren im Personal der Landespolizei noch keine Veränderungen vorgenommen worden.[11] Da Severing sich nur auf den Bericht der Vossischen Zeitung gestützt hatte, konnte ihm mit gutem Grund entgegengehalten werden, daß er vor so einschneidenden Maßnahmen erst eine Untersuchung der behaupteten Vorfälle hätte anordnen müssen. Dies geschah aber erst, nachdem er den üblichen amtlichen Verkehr zwischen dem thüringischen Staatsministerium und dem Reichsinnenministerium

---

8) Schreiben vom 20.3. aaO Bl. 227.
9) Schreiben vom 21.3. aaO Bl. 230 - 232.
10) Vossische Zeitung Nr. 136 vom 21.3.1930
11) Schreiben vom 20.3.1930, BA Koblenz aaO Bl. 227.

wiederhergestellt hatte.[12]

Das thüringische Staatsministerium weigerte sich jedoch, der nun von Severing angeordneten Untersuchung zuzustimmen und verlangte von der Reichsregierung Beweise für die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme.[13] Severing aber sah keinen Anlaß, von seinem bisherigen Standpunkt abzugehen.[14]

Die politischen Ereignisse im Reich verhinderten, daß von Thüringen bereits in dieser Phase der Staatsgerichtshof angerufen wurde. Denn am gleichen Tag, an dem Severing das Antwortschreiben an das thüringische Staatsministerium verfaßt hatte, scheiterte in Berlin die Große Koalition.

Für Frick war dies ein Etappensieg, den er propagandistisch auszunutzen verstand. Auf einer Massenkundgebung der NSDAP im Berliner Sportpalast war er der Held des Tages.[15] Er verhöhnte Severing mit der Bemerkung, daß er "eigentlich an der Spitze der thüringischen Polizei mit Kampfwagen durch das Brandenburger Tor einrücken wollte", um sich die gesperrten Polizeigelder zu holen, Severing habe aber den Kampfplatz geräumt. Gleichzeitig kündigte

---

12) Schreiben vom 21.3.1930 aaO Blatt 230 ff. Severings Aktion stieß - wie erwähnt - vor allem in Bayern auf erhebliche Bedenken, weil allgemeine Länderinteressen betroffen waren. Man fürchtete, der Vorfall würde zu Forderungen nach einer unitarischen Reichsreform ausgewertet, Schreiben Helds an die bayerische Gesandtschaft in Berlin vom 27.3.1930, GehStA München aaO. Zu diesem Zweck nahm man Kontakte mit dem württembergischen Staatsministerium auf, Schreiben der bayerischen Gesandtschaft Stuttgart vom 28.3.1930, HStA Stuttgart,E 130 IV 851. Severing wurde auch im Reichstag vorgeworfen, aus parteiegoistischen Motiven die ihm zustehenden Befugnisse schwer verletzt zu haben, Interpellation vom 24.3.1930, Drucksache Nr. 1872.

13) Schreiben vom 26.3.1930, BA Koblenz aaO Bl. 242.

14) Schreiben vom 27.3.1930,BA Koblenz aaO Bl. 243.

15) Bericht der Deutschen Zeitung vom 3. April 1930.

er an, daß der Nationalsozialismus in Thüringen eine Machtstellung erringen wolle, ohne irgendwelche Zugeständnisse zu machen.

Es ist fraglich, ob trotz dieser offenen Provokation das Reich in einem von Thüringen angestrengten Verfassungsprozeß vor dem Staatsgerichtshof hätte bestehen können. Frick erwartete daher, daß die Sperrung der Polizeikostenzuschüsse von der neuen Reichsregierung rückgängig gemacht würde. Bereits am 2. April fand eine Besprechung zwischen dem neuen Reichsinnenminister Wirth und dem Bevollmächtigten Thüringens statt. Dieser zeigte ein gewisses Entgegenkommen und deutete an, daß die thüringische Regierung das Verhalten Fricks nicht in vollem Umfang deckte. Wirth akzeptierte diese Erklärung als Verhandlungsbasis.[16]

Zunächst war für Wirth eine andere Frage von größerem Interesse als das Problem der Polizeikostenzuschüsse. Thüringen hatte ein Ermächtigungsgesetz geschaffen, an dessen Verfassungsmäßigkeit der Reichsinnenminister zweifelte. Zwischen Wirth und dem thüringischen Ministerpräsidenten Baum fand am 10. April eine Unterredung statt, bei der man zwar keine Einigung erreichte, Baum aber zusagte, Vorschläge sowohl zur Frage des Ermächtigungsgesetzes als auch der Polizeikostenzuschüsse zu machen.[17]

Die thüringische Regierung regte an[18], zur Prüfung des Ermächtigungsgesetzes gemeinsam mit der Reichsregierung gemäß Artikel 13 Absatz 2 WRV das Reichsgericht anzurufen, und sicherte gleichzeitig zu, Nationalsozialisten nicht in die thüringische Landespolizei aufzunehmen und auch im übrigen die Bedingungen für die

---

16) Aufzeichnung der Besprechung BA Koblenz aaO Bl. 255. Brüning bestätigte das Ergebnis in einer Besprechung mit dem thüringischen Gesandten am 5.4., aaO Bl. 256.

17) Vermerk Wiensteins vom 12.4., aaO Bl. 262 f.

18) WTB Nr. 779 vom 17.4.1930.

Gewährung von Polizeikostenzuschüssen einzuhalten.[19]

Wirth erklärte daraufhin vor dem Reichskabinett, daß er nun keine Bedenken mehr gegen die Überweisung von Mitteln aus dem Fonds hätte, hielt aber eine sorgfältige Überprüfung der Tätigkeit Fricks für erforderlich. Mit Einverständnis des Kabinetts hob Wirth die Sperre auf.[20]

Von den Vereinbarungen mit der Reichsregierung offenbar unbeeindruckt, setzte Frick seine in Berlin angekündigten Maßnahmen zur Errichtung einer nationalsozialistischen Machtbastion in Thüringen unbeirrt fort. Bereits bei seiner Rede im Sportpalast hatte er die Einführung eines Schulgebets angekündigt, mit dem er "der Jugend einen Stachel ins Herz setzen" wollte[21].

Ende April erließ er eine Verordnung, in der er fünf Gebete zur Auswahl stellte, die alle einen polemischen, den Haß vor allem gegen Juden und Sozialdemokraten schürenden Inhalt hatten.[22]

Obwohl Wirth daraufhin eine Klage des Reichs beim Staatsgerichtshof ankündigte[23], war das thüringische Staatsministerium von sich aus nicht bereit, die Verordnung zurückzunehmen. Stattdessen wollte es Besprechungen mit Kirchen und der Lehrerschaft über mögliche Beschränkungen der Gebete führen. Wirth war damit nicht einverstanden und erhob Klage vor dem Staatsgerichtshof.

---

19) ebda.

20) Protokoll der Ministerbesprechung vom 16.4., BA Koblenz aaO Bl. 274.

21) Deutsche Zeitung vom 3.4.1930.

22) Vgl. Brill, Kämpfe um den Rechtsstaat, Die Justiz VI(1930/31), 96 (101 ff.), ferner die Darstellung von Kolbe, aaO S. 144 f.

23) Schreiben vom 22.5., WTB Nr. 1025 vom 23.5.

Nachdem das Gericht im Urteil vom 11. Juli 1930 festgestellt hatte, daß die Verordnung gegen Artikel 148 WRV verstieß[24], zog das Staatsministerium die Schulgebete zurück.

In dem gleichen Schreiben, in dem Wirth die Schulgebete rügte, nahm er auch zu der geplanten Einrichtung von Polizeidirektorenstellen in Thüringen Stellung. Baum hatte zuvor mitgeteilt, daß über Personalfragen noch keine Entscheidungen getroffen worden wären. Wirth kündigte an, daß er für den Fall,daß ein Nationalsozialist in eine führende Stellung gelangen sollte, nachprüfen müßte, ob es bei der Aufhebung der Sperre der Zuschüsse verbleiben könnte, wollte dabei aber ausdrücklich die Frage der Staatsfeindlichkeit der NSDAP offenlassen. Frick erklärte daraufhin im Landtag, daß er im Jahre 1927 beim Reichsinnenministerium eine Erklärung abgegeben habe, wonach die NSDAP nicht daran denke, die Weimarer Verfassung auf gewaltsame Weise zu ändern. Es sei ein unhaltbarer Zustand, daß ein Nationalsozialist zwar Landesminister sein könne, nicht aber das Recht haben solle, wichtige Positionen im Staate zu besetzen.[25]

Auch die thüringische Regierung insgesamt zeigte sich von den Warnungen Wirths wenig beeindruckt. Am 19. Mai ernannte sie vier Polizeidirektoren[26], von denen einer Mitglied der NSDAP war, ein anderer der Partei nahestand; außerdem wurde eine Vermittlungsstelle, die die Überleitung der Geschäfte in ein gemeinsames thüringisch-sächsisches Landeskriminalamt durchführen sollte, mit einem Nationalsozialisten besetzt.[27]

Ehe Wirth sich zu Maßnahmen gegen Thüringen entschloß, brachte er die Angelegenheit auf einer Konferenz der Länderinnenminister

---

24) Lammers/Simons IV, S. 105 ff.

25) WTB Nr. 977 vom 16.5.

26) WTB Nr. 996 vom 19.5.

27) Vorwärts vom 20.5.

zur Sprache. Ihm war zuvor im Haushaltsausschuß Schwäche gegenüber den Nationalsozialisten vorgeworfen worden[28], doch wies er unter kritischem Hinweis auf das Verhalten Severings darauf hin, daß die zu unternehmenden Schritte ein objektives Abwägen erforderten. Er stellte fest, daß die Zahlungen an Thüringen eingestellt werden müßten, falls die Regierung an den Ernennungen festhielte. Nachdem in der Konferenz der Innenminister Einmütigkeit darüber erreicht worden war, daß man den Bestrebungen der NSDAP mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln entgegentreten müsse, richtete Wirth eine entsprechende Warnung an Baum.[29]

Die thüringische Regierung beschloß aber am 2. Juni, an den geplanten Ernennungen festzuhalten und für den Fall, daß Wirth die Zuschüsse erneut sperren sollte, den Staatsgerichtshof anzurufen.[30] Nachdem ihm dieser Entschluß mitgeteilt worden war, ordnete der Reichsinnenminister die sofortige Einstellung der Zahlungen an.[30a]

Thüringen erhob daraufhin wie angekündigt Klage und beantragte zugleich den Erlaß einer einstweiligen Verfügung, um die Weitergewährung der Zuschüsse bis zur endgültigen Entscheidung sicherzustellen.[31]

Am 17./18. Juli verhandelte der Staatsgerichtshof zunächst über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung, nachdem ein Vorschlag Bumkes, eine einverständliche Regelung für die Übergangszeit herbeizuführen, vom Vertreter des Reichs für die Dauer der gegenwärtigen Zustände in Thüringen als aussichtslos erklärt worden war.[32]

---

28) Germania Nr. 234 vom 21.5.

29) Protokoll über die Besprechung der deutschen Polizeiminister beim Reichsinnenminister in Berlin am 28.5.1930, BadGenLA 233/ 25721.

30) WTB Nr. 1097 vom 2.6.

30a) WTB Nr. 1126 vom 6.6.

31) WTB Nr. 1278 vom 26.6.

32) WTB Nr. 1436 vom 17.7., vgl. auch Kolbe aaO S. 147.

In diesem Fall war die Gefahr eines Zuständigkeitskonfliktes mit der Reichsregierung wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen über die Kompetenz zum Erlaß einstweiliger Verfügungen nicht akut.[33] Zwar bestritt das Reichsinnenministerium durch Staatssekretär Zweigert die Befugnis des Staatsgerichtshofs unter Berufung auf die bekannte Begründung, daß eine derartige Entscheidung einen unzulässigen Angriff in einen Akt der Exekutive darstellte, der hier in der Abwehr staatsfeindlicher Bestrebungen liegen sollte.[34] Der Staatsgerichtshof wies diese Ansicht zurück und hielt die bestehenden Gegensätze in der Rechtsauffassung offen, doch schloß er sich in der Sache dem Standpunkt der Reichsregierung an, indem er ausführte, daß nach der "mit einer Reihe von Tatsachen belegten Erklärung des für die Ruhe und Sicherheit im Deutschen Reiche verantwortlichen Reichsministers des Innern mit der Möglichkeit zu rechnen ist, daß der Erlaß der von Thüringen beantragten einstweiligen Verfügung zwar auf der einen Seite finanzielle Nachteile von Thüringen abwende, auf der anderen Seite aber gleichzeitig die Interessen des Reichs schwer gefährden würde."[35]

Zu diesem Zeitpunkt war also die Stellung des Staatsgerichtshofs gegenüber der Reichsregierung nicht in Frage gestellt, da die Voraussetzungen, von denen der Staatsgerichtshof den Erlaß einer einstweiligen Verfügung abhängig machte, hier so offensichtlich nicht vorlagen, daß die Reichsregierung ernsthaft mit einer Niederlage nicht rechnen mußte.

---

33) Anderer Ansicht Kolbe aaO Seite 148.

34) Siehe Brill, aaO, Seite 104; ferner: Häntzschel, Der Konflikt Reich - Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, AöR NF 20 (1931), 384 (390).

35) Lammers/Simons IV, 95 (100); vgl. Koellreutter, Der Konflikt Reich-Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, AöR NF 20, S.68 (97 ff.).

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs beruhte auf einer konsequenten Anwendung der bei früheren Fällen entwickelten Grundsätze. Daher verbietet es sich, den Beschluß ausschließlich unter dem Gesichtspunkt eines von Bumke angestrebten Zeitgewinns und einem Ausweichen vor einem Konflikt mit der Reichsregierung zu würdigen.[36] Die Vertreter der Reichsregierung hatten zwar in der mündlichen Verhandlung angedeutet, daß man "einen Ausspruch des Staatsgerichtshofs, daß eine einstweilige Verfügung,wenn nicht überhaupt, so doch dann unzulässig ist, wenn der Streitgegenstand ein politischer Akt ist"[37], als wesentlichen Fortschritt ansehen würde, doch war selbst der Vertreter Thüringens in diesem Prozeß der Ansicht, daß die vom Staatsgerichtshof angenommenen Grenzen der Befugnis zum Erlaß vorläufiger Anordnungen berechtigt waren und eine einstweilige Verfügung in einem hochpolitischen Prozeß nur auf ganz sicherer Basis hätte erlassen werden können.[38]

Darüber hinaus wird der notwendigerweise summarische Charakter des Verfügungsverfahrens verkannt, wenn man in diesem Zusammenhang vom Staatsgerichtshof eine Entscheidung über die Frage der Verfassungsfeindlichkeit der NSDAP erwartete.[39] Denn dies war nicht das verfassungsrechtliche Kernproblem des Rechtsstreits. Diese Frage war zwar für den Konflikt mitursächlich und stand tatsächlich im Mittelpunkt des allgemeinen Interesses in politischer Hinsicht, doch war sie rechtlich nur von untergeordneter Bedeutung, da die Reichsregierung als eigentlichen Streitpunkt stets nur das Problem des Rechtscharakters der Vereinbarung mit den Ländern über die Gewährung von Polizeikostenzuschüssen als entscheidungserheblich ansah.

---

36) So Kolbe aaO S. 149.
37) Vgl. Koellreutter aaO S. 98.
38) aaO S. 99.
39) Häntzschel aaO S. 384.

Bei einer Würdigung des Prozesses verbietet sich aus diesem Grunde auch jeder Vergleich der Funktion des Staatsgerichtshofs mit der des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der Verfassungswidrigkeit politischer Parteien. Im Gegensatz zum Bonner Grundgesetz sah die Weimarer Verfassung eine Möglichkeit, verfassungsfeindliche politische Parteien durch ein gerichtliches Verfahren aus dem politischen Leben auszuschließen, nicht vor.[40] Im Verfassungsrecht der Bundesrepublik bewirkt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht, daß die politische Partei den in Artikel 21 GG garantierten Status verliert und verboten ist.[41] Eine Feststellung der Verfassungswidrigkeit der NSDAP durch den Staatsgerichtshof im Jahre 1930 wäre dagegen ohne Einfluß auf den Status der Partei geblieben, sie hätte allenfalls eine Begründung für die Berechtigung unterschiedlicher Behandlung der Länder bei der Vergabe von Zuschußmitteln bedeutet und darüber hinaus der politischen Argumentation eine neue Grundlage gegeben. Daß hierdurch möglicherweise das Ergebnis der Krisenwahl vom 14. September 1930 beeinflußt worden wäre, ist durchaus denkbar. Ob aber der erdrutschartige Durchbruch der NSDAP hätte vermieden werden können, muß eine Frage der Spekulation bleiben. Doch angesichts der eindeutigen verfassungsrechtlichen Lage ist es ohnehin ausgeschlossen, im Verfügungsverfahren eine verpaßte Gelegenheit zu suchen und Bumkes ausweichendes Verhalten als mitursächlich für den Aufstieg der NSDAP anzusehen.

Dies gilt aus anderen Gründen auch für das Hauptverfahren, das im November und Dezember 1930 stattfand und am 22. Dezember mit einem Vergleich endete. Auf den ersten Blick liegt hier der Schluß

---

40) Vgl. dazu die vergleichende Arbeit von Schön, Grundlagen der Verbote politischer Parteien als politische Gestaltungsfaktoren in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik.

41) BVerfGE 12, 296 ff.

nahe, daß Bumkes Bestreben, in politisch bedeutsamen Auseinandersetzungen streitmäßige Urteile zu vermeiden, um den Staatsgerichtshof aus dem politischen Kampf herauszuhalten, dieses Ergebnis herbeiführte. In der Tat bemühte sich der Reichsgerichtspräsident nachhaltig um die Formulierung eines Kompromisses, doch liegt in dem hieraus gezogenen Schluß auf dessen volle Verantwortung für die weitere politische Entwicklung eine Fehleinschätzung der Rollen im staatsgerichtlichen Verfahren. Die Bestimmung des Prozeßziels konnte den Prozeßparteien vom Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs nicht vorgeschrieben werden, sondern lag in jeder Phase des Verfahrens ausschließlich in der Hand der Parteien. Daher setzt ein abgewogenes Urteil über diesen Prozeß vor allem eine Berücksichtigung der Prozeßstrategie der Reichsregierung voraus, von der allein es abhing, welche Bedeutung der Frage der Verfassungsfeindlichkeit der NSDAP zukommen sollte.

Der schleppende Verlauf des Verfahrens hatte seine Ursache nicht in dem fortgesetzten Bemühen Bumkes um das Zustandekommen eines Vergleichs, sondern in der Uneinigkeit der Reichsregierung, besonders in den gegensätzlichen Auffassungen Brünings und Wirths über die Haltung gegenüber der NSDAP. Während Wirth die radikale Rechte konsequent bekämpfen wollte und das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als geeignete Gelegenheit ansah, verfolgte Brüning zunehmend eine "appeasement-Strategie" gegenüber der NSDAP[42], durch die Wirth schließlich im Kabinett isoliert wurde, und die wohl maßgeblich zu den im Dezember 1930 auftretenden Erwägungen[43], Wirth aus dem Kabinett ausscheiden zu lassen, beigetragen haben dürften.

---

42) Vgl. Bracher, Die deutsche Diktatur, S. 204.

43) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 369 Fn.37.

Das Verfahren in Leipzig nahm von Anfang an einen schleppenden Verlauf. Die Beweisaufnahme dauerte bis Mitte November.Kurz vor ihrem Abschluß kam es zu einer dramatischen Zuspitzung. Der thüringische Ministerpräsident Baum erklärte am 11. November im Landtag, die Reichsregierung stütze sich auf falsches Material vom Reichsbanner, das innerhalb der thüringischen Polizei ein umfangreiches "Spitzel-und Denunziantentum" entwickelt habe.[44] Die Nationalsozialisten, die seit der Wahl vom 14. September 1930 mit 107 Mandaten im Reichstag vertreten waren, griffen diesen Punkt auf und behaupteten[45], der Reichsinnenminister habe aus Reichsmitteln Gelder zur Bespitzelung Thüringens zur Verfügung gestellt und Wirth verschleppe absichtlich den Prozeß vor dem Staatsgerichtshof, indem er immer neue umfangreiche Beweisanträge stelle, um auf diese Weise das Land Thüringen finanziell auszuhungern.[46]

In dieser Phase führte ein taktischer Fehler Wirths dazu, daß er von Brüning, dem an einer raschen Beendigung des Streits gelegen war, nur noch halbherzig unterstützt wurde. Obwohl der Berichterstatter des Staatsgerichtshofs am 14. November die Beweis - aufnahme geschlossen hatte und Termin zur mündlichen Verhandlung am 20. Januar 1931 anberaumt worden war, legte Wirth in einem Schriftsatz am 1. Dezember 1930 nachträglich neues Beweismaterial vor[47], allerdings mit dem Antrag, der Berichterstatter möge gemäß § 5 letzter Satz der Geschäftsordnung des Staatsgerichtshofs seine Ermittlungen ergänzen, um eine Vertagung der mündlichen Verhandlung zu vermeiden.

---

44) Deutsche Tageszeitung Nr. 533 vom 12.11.1930.
45) RT-Drucksache Nr. 242 vom 18.11.1930.
46) RT-Drucksache Nr. 250 vom 21.11.1930.
47) BA Koblenz R 43 I / 2316, Bl. 99.

Am darauffolgenden Tag wandte sich Baum unmittelbar an Brüning mit der Bitte, Wirth zu veranlassen, den Antrag auf Wiedereröffnung der Beweisaufnahme zurückzunehmen.

In der Reichskanzlei war man verwirrt. Wirth hatte Brüning von seinem Schritt nicht informiert. Zweigert äußerte gegenüber Pünder, er habe bei der Abfassung des Schriftsatzes starke Zweifel gehabt und den Akten des Ministeriums vor Zeichnung des Innenministers einen Vermerk beigefügt, daß Brüning möglichst noch orientiert werden sollte.[48] Pünder empfahl ein klärendes Gespräch zwischen Brüning und Wirth.[49] Der Reichskanzler hielt es für angezeigt, nunmehr von Seiten des Reichs jeden Eindruck einer Verschleppungsabsicht zu vermeiden. Er versicherte deshalb Baum in seinem Antwortschreiben[50], daß auch nach seiner Auffassung unter allen Umständen an dem vorgesehenen Termin festgehalten werden müsse, wobei bemerkenswert ist, daß Brüning Baum mitteilte, daß er über den Schritt Wirths nicht informiert gewesen ist.

Auch in anderem Zusammenhang war es bereits zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Brüning und Wirth gekommen, durch die das Verhalten des Reichskanzlers auch in dieser Angelegenheit beeinflußt wurde.

Am 27. Oktober hatte Wirth der braunschweigischen Regierung mitgeteilt, daß eine weitere Zahlung der Polizeikostenzuschüsse gegenüber dem Lande Braunschweig in Frage gestellt sei.[51] Anlaß war ein Ermittlungsverfahren gegen den nationalsozialistischen

---

48) Vermerk Pünders vom 5.12.1930,aaO Bl. 96.

49) Der Inhalt dieses Gesprächs ist anhand der Akten nicht zu ermitteln.

50) BA Koblenz aaO Bl. 97.

51) BA Koblenz R 43 I/2267 Bl. 125.

Minister Franzen wegen Begünstigung. Braunschweig kündigte daraufhin eine Klage beim Staatsgerichtshof an.[52]

Die Reichsregierung stand der Maßnahme des Innenministers von Anfang an skeptisch gegenüber.[53] Wirth betonte zwar, daß man den Fall im Zusammenhang mit den Vorgängen in Thüringen sehen und Nachteile für das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof befürchten müsse, falls an Braunschweig die Polizeigelder weitergezahlt werden sollten. Brüning aber glaubte, daß man im Innenministerium zu schnell vorgehe. Er sah den Fall eher als eine interne Angelegenheit des Landes Braunschweig an und wollte Maßnahmen des Reichs zumindest solange zurückhalten, bis der braunschweigische Landtag gegen eine radikale Umgestaltung der Polizei Stellung genommen hatte. Darin kam die Haltung des Reichskanzlers zum Ausdruck, die Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus möglichst nicht mit juristischen Mitteln zu führen.

Wirth dagegen wollte den Kampf konsequent auf dieser Ebene austragen und die Frage der Verfassungsfeindlichkeit der NSDAP im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof in den Vordergrund rücken. Hierzu wäre es nötig gewesen, die Polizeikostenzuschüsse auch für Braunschweig zu sperren und es auf eine Klage der Landesregierung beim Staatsgerichtshof ankommen zu lassen, nur so wäre nach seiner Auffassung die Argumentation im thüringischen Fall glaubhaft gewesen.

Wirth konnte sich aber im Kabinett nicht durchsetzen. Vielmehr schloß man sich mehrheitlich der von Justizminister Bredt vorgetragenen Auffassung an, daß beide Fälle erhebliche Unterschiede

---

52) Deutsche Tageszeitung Nr. 512 vom 30.10.1930.

53) Protokoll der Ministerbesprechung vom 30.10.1930, BA Koblenz aaO Bl. 133 - 137.

aufwiesen. Während man Frick den Bruch von Vereinbarungen vorwerfe, die zwischen dem Reich und den Ländern getroffen worden seien, habe Franzen gewissermaßen als Privatperson gehandelt, für die man unmöglich das Land Braunschweig verantwortlich machen könne. Wirth wies schließlich vergebens darauf hin, daß Seeckt und Groener die Auffassung vertreten hatten, daß ein Nationalsozialist nicht in der Reichswehr sein könne. Ebensowenig ließ sich das Kabinett davon überzeugen, daß das Reich sich insbesondere bei außenpolitischen Verwicklungen auf die Treue der Schutzpolizei nicht mehr verlassen könne, wenn man nicht bereit wäre, seiner Ansicht zu folgen.[54] Brünings abschließende Stellungnahme machte deutlich[55], daß er die Nationalsozialisten kaum als reale Gefahr für den Weimarer Staat ansah, denn er warnte ausdrücklich davor, sie als ebenso gefährlich zu betrachten wie die Kommunisten.

Die Besprechung schloß damit, daß der Reichskanzler ermächtigt wurde, zusammen mit dem Reichsinnenminister den Fall zu entscheiden.[56] Mit dieser Formel wurde eine formelle Abstimmungsniederlage Wirths vermieden, doch zeigt die Tatsache, daß dieser Beschluß einstimmig, also auch mit seiner Stimme erging, daß er bereit war, sich der mehrheitlichen Auffassung zu beugen.

Dem braunschweigischen Staatsministerium wurde daraufhin mitgeteilt,daß das Reichskabinett sich eine endgültige Entscheidung vorbehalte, die Zahlungen aber nicht unterbrochen werden sollten.[57]

In einem Artikel im Berliner Tageblatt[58] behauptete Ernst Feder

---

54) aaO Bl. 136.
55) aaO Bl. 137.
56) ebda.
57) aaO Bl. 140, vgl. WTB vom 31.10.1930.
58) vom 1.11.1930.

unter der Überschrift "Bängliches Schwanken", Wirth sei von Brüning oder Pünder zur Zahlung an Braunschweig gezwungen worden, wodurch das Reich seine Aktion gegen Thüringen gefährde. Pünder nannte Feders Informanten "Giftmischer", die der Reichsregierung "unnützerweise Spaltpilze" andichteten.[59] Der Staatssekretär verwies auf den einstimmigen Beschluß des Kabinetts und auf die Tatsache, daß Wirth das Communiqué über die Auszahlung der Polizeigelder selbst verfaßt und den Brief Brünings an die braunschweigische Regierung entworfen habe.

Diese Umstände können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Wirth im Kabinett eine andere Position vertreten hatte und wohl kaum von der Richtigkeit der Auffassung der Mehrheit überzeugt worden war, da er bis zum Schluß der Sitzung an seinem Standpunkt festgehalten hatte. Sein Abstimmungsverhalten spricht eher dafür, daß er schließlich resigniert hatte. Es kann auch kaum davon ausgegangen werden, daß er später noch von Brüning oder Pünder, der bei der Abfassung des Briefes geholfen hatte, überzeugt worden ist. Feder beharrte dann auch in seinem Antwortschreiben an Pünder[60] auf der Richtigkeit seiner Darstellung, die durch die Protokolle bestätigt würde, denn durch den Beschluß, der die Ausstellung der Gelder verfügte, seien die entgegengesetzten Absichten Wirths umgestoßen worden.

Die Reichsregierung hatte an der Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der NSDAP als Mittel des politischen Kampfes gegen diese Partei auf der Reich-Länder-Ebene kein Interesse. Dementsprechend bemühte man sich von nun an,die staatsrechtliche Auseinandersetzung politisch beizulegen. Diese Haltung traf sich mit

---

59) Schreiben an Feder vom 3.11.1930, BA Koblenz aaO Bl. 141.
60) aaO Bl. 145.

der Strategie Bumkes, außergerichtliche Einigungen herbeizuführen. Die nachträgliche Vorlage des Beweismaterials durch Wirth und die für Brüning unerwünschten politischen Folgen veranlaßten die Reichsregierung, das Verfahren in Leipzig rasch zu beenden. Mitte Dezember fanden zwischen Bumke, Zweigert und Pünder persönliche Besprechungen statt, in denen die Vertreter des Reichs das Interesse Brünings und Wirths an Vergleichsverhandlungen ausdrückten.[61] Der Kampf gegen die NSDAP spielte für den weiteren Verlauf des Verfahrens nun keine Rolle mehr. Der Reichsregierung ging es nur noch um eine Lösung des Konflikts ohne Gesichtsverlust. Bei einem streitigen Urteil hätte die Reichsregierung durchaus mit einer zumindest teilweisen Niederlage rechnen müssen, wodurch der seit den Reichstagswahlen vom September ohnehin gestärkten NSDAP Gelegenheit zu ausgiebiger Propaganda verschafft worden wäre. Im Verlaufe des Prozesses hatte sich die Position der Reichsregierung nicht zuletzt durch taktische Fehler und durch eine unklare Prozeßstrategie verschlechtert. Die Behauptung der Prozeßverschleppung und der unkorrekten Beschaffung von Beweismaterial wurde niemals eindeutig widerlegt. Mit dem Wegfall des Interesses an einer Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der NSDAP war ein wesentlicher Teil der Argumentation des Innenministeriums ausgeschaltet, die Entscheidung des Prozesses hing nun nur noch von der Frage ab, ob das Reich in den Vereinbarungen eine vertragliche Verpflichtung gegenüber den Ländern übernommen hatte oder ob es von sich aus die Mittel sperren dürfte, wenn es dies aus politischen Gründen für erforderlich hielt. In dieser Frage mußte die Reichsregierung aber damit rechnen,daß der Staatsgerichtshof ähnlich wie bei dem Prozeß um die Verwaltungsratsstellen der Reichsbahngesellschaft eine länderfreundliche Haltung einnehmen würde. Dort war deutlich geworden, daß das Gericht im Zweifel davon ausging, daß derartige Zusagen verbindlichen Charakter hatten.

---

61) Vermerk Pünders vom 18.12.1930, BA Koblenz R 43 I / 2316 Bl. 130.

Nachdem die Reichsregierung ihr Interesse an einem Vergleich gezeigt hatte, suchte Bumke am 18. Dezember Brüning in Berlin auf und erklärte sich bereit, von sich aus Vergleichsverhandlungen in die Wege zu leiten, nachdem er sich vergewissert hatte, daß auch Thüringen keine grundsätzlichen Einwendungen gegen einen solchen Schritt hatte. Einzelheiten wurden aber noch nicht vereinbart, da Brüning sich erst mit Wirth verständigen wollte.[62]

Noch am Mittag desselben Tages fand zwischen Brüning und Wirth eine Besprechung statt, an der auch die Staatssekretäre Pünder und Zweigert teilnahmen. Wirth wurde mit der Ausarbeitung eines Vergleichsvorschlags beauftragt.

Der Reichsinnenminister legte großen Wert darauf, den Eindruck zu vermeiden, daß es sich um einen Vorschlag handelte, der von der Reichsregierung gemacht worden war. Deshalb sollte der Text Bumke nur vorgelesen, nicht aber in schriftlicher Form überreicht werden. Der Reichsgerichtspräsident sollte dann den endgültigen Text formulieren. Offensichtlich war Wirth daran gelegen, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu verwischen, die Reichsregierung habe ihre Position im wesentlichen aufgegeben.

Der Vorschlag sah vor[63], daß die Frage des umstürzlerischen Charakters der NSDAP in diesem Verfahren nicht weitergeführt, die Sperre der Polizeikostenzuschüsse aufgehoben und die bisher eingehaltenen Beträge nachgezahlt werden sollten. Vom Land Thüringen wurde als Gegenleistung erwartet, daß es die Klage zurücknahm und sich verpflichtete, den "unpolitischen Charakter der Schutzpolizei als Ganzes und das politische Verhalten des einzelnen im Dienst" zu gewährleisten.[64] Die Frage, ob die

---

62) aaO Bl. 109 ff.

63) aaO Bl. 111.

64) ebda.

Vereinbarungen mit den Ländern über die Gewährung der Polizeikostenzuschüsse eine rechtliche Pflicht des Reiches begründeten, sollte offenbleiben.

Mit Einverständnis Brünings ermittelte Bumke danach die Auffassung Thüringens und lud die Parteien zu einer Aussprache über einen Vergleichsvorschlag auf den 22. Dezember ein.[65]

In dieser Besprechung formulierte Bumke den Vergleichsvorschlag, der nahezu wörtlich dem Entwurf Wirths entsprach. Er wurde von den Parteien als Kompromiß akzeptiert.[66]

Die Auseinandersetzung zwischen dem Reich und Thüringen fand damit ihr formelles Ende. Die Frage des umstürzlerischen Charakters der NSDAP spielte für den Ausgang des Streits keine Rolle. Dies war nicht darauf zurückzuführen, daß Bumke "eine der letzten großen Gelegenheiten von sich geschoben"[67] hatte, die Ziele der NSDAP offenzulegen, sondern auf die Entscheidung der Reichsregierung, diese Frage aus dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof herauszuhalten. Wenn überhaupt in dieser Phase eine Gelegenheit bestanden hat, den Aufstieg der NSDAP einzudämmen, dann war es das politische Versäumnis Brünings, sich nicht der Prozeßstrategie seines Innenministers angeschlossen zu haben.

---

65) Deutsche Zeitung vom 20.12.1930.
66) Veröffentlicht in Lammers/Simons IV, S. 102 ff.
67) Kolbe aaO Seite 151.

II. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und Artikel 48 der Reichsverfassung

1. Die Problematik des richterlichen Prüfungsrechts

Den Ausgangspunkt der auf der Wiener Staatsrechtslehrertagung von 1928 geäußerten Skepsis gegenüber der Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit bildete die Unsicherheit über die Frage nach der Funktion des Begriffs des Politischen bei der notwendigen Eingrenzung des Umfangs der Tätigkeit eines Verfassungsgerichts. Die Praxis des Staatsgerichtshofs hingegen ließ zu diesem Zeitpunkt die geäußerten Bedenken als eher theoretisch erscheinen, da die wenigen Angriffspunkte auf seine Rechtsprechung eher rechtsdogmatischer als politischer Natur waren. Dies änderte sich erst, als der Staatsgerichtshof zunehmend mit Problemen konfrontiert wurde, die sich auf zentrale politische Auseinandersetzungen bezogen. Dies galt bereits für den Streit um das preußische Wahlrecht und die Frage der Beteiligung von Beamten am Volksbegehren gegen den Young-Plan und erreichte seinen Höhepunkt bei der Bestimmung der Möglichkeiten des Staatsgerichtshofs, die Verfassungsmäßigkeit von Notverordnungsmaßnahmen des Reichspräsidenten nachzuprüfen. Angesichts der Zurückbildung der politischen Kontrolle durch das Parlament trat dabei die juristische Kontrolle durch die Gerichte stärker in den Vordergrund.

Die Erkenntnis,daß der Staatsgerichtshof dabei vielfach Entscheidungen treffen mußte, bei denen die ihm vorgelegte Rechtsfrage von geringerer Bedeutung war als die politische Bedeutung, führte den ehemaligen Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs, Walter Simons, zu einer immer skeptischeren Einschätzung der Funktion des Gerichts im deutschen Verfassungsleben, obwohl gerade er stets die völlige Gleichstellung mit den übrigen Staatsorganen verlangt hatte.

Wenn er es als Glücksfall bezeichnete[68], daß die Forderung des Deutschen Juristentages von 1926 nach Einführung eines Organstreitverfahrens auf Reichsebene nicht verwirklicht worden war, dann lag für ihn die Ursache der bestehenden Schwierigkeiten nicht so sehr darin, daß sich hier die Grundproblematik der Verfassungsgerichtsbarkeit, immer auch politische Fragen entscheiden zu müssen, verwirklichte. Verantwortlich war vielmehr die anormale Lage der bestehenden Verhältnisse. Fraglich war nur, ob hier zu Recht bei den Politikern ein Mangel an Verantwortungsbewußtsein, eine Tendenz, diese Verantwortung auf den Staatsgerichtshof "abzuschieben"[69], festgestellt wurde. Denn in dieser Entwicklungsphase der Weimarer Republik vollzog sich ein Kampf um deren politische Grundwerte, der sich notwendigerweise auch in einer Auseinandersetzung über Inhalt und Aussagekraft der Verfassungsnormen äußerte. Simons Anspruch, auch bei Konflikten dieser Art an der Notwendigkeit strikter Trennung der Bereiche von Recht und Politik festzuhalten und sich der Forderung zu versagen, bei der Entscheidung verfassungsmäßiger Streitigkeiten die politischen Folgen zu bedenken, offenbart das ganze Dilemma der Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine Beschränkung auf den juristischen Teilbereich der Auseinandersetzung konnte niemals eine sachlich angemessene, den Erwartungen der Streitteile entsprechende vollständige Lösung der Streitigkeit bringen, so daß sich der Staatsgerichtshof dem Vorwurf der Inkompetenz aussetzen mußte, wenn er eingestand, daß ein ausschließlich am Verfassungs-

---

68) Lammers/Simons IV, Geleitwort, Seite IX.

69) Bilfinger, Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof, ZfP 20 (1931), 81 (82); ähnlich Smend, Verfassung und Verfassungsrecht in: Staatsrechtliche Abhandlungen S. 273 (siehe oben Seite 122); so auch die Feststellung des sozialdemokratischen Autors Herzberg, Verfassungsgerichtsbarkeit, Deutsche Republik, Bd. 4, 1. Teil (1929/1930), Seite 690 ff. Hartmann setzte sich mit seiner Arbeit "Die Parteifähigkeit der politischen Parteien und Fraktionen vor dem Staatsgerichtshof" das Ziel, die Staatsgerichtshöfe von einer "zwecklosen Überlastung durch Parteikämpfe" freizuhalten (Seite 3).

recht gebildetes Urteil zu politisch unerwünschten und verwirrenden Konsequenzen führen konnte.[70] Andererseits hätte ihm ein offen erklärtes Vordringen in den Bereich des Politischen, begründet mit dem Versagen der politischen Instanzen, sicherlich den berechtigten Vorwurf der Usurpation politischer Macht eingebracht, die ein Gerichtshof legitimerweise nicht ausüben durfte. Da aber die Grenzlinie zwischen dem juristischen und politischen Teil eines Verfassungsrechtsstreits in vielen Fällen nicht bestimmbar war, mußte sich der Staatsgerichtshof auch dann dem Verdacht der Anwendung eines unausgesprochenen und nicht begründeten Vorverständnisses aussetzen, wenn er die Grenzen des richterlichen Prüfungsrechts eng zog. Dieser Gesichtspunkt darf gerade bei der Bewertung der Rechtsprechung zu Artikel 48 Absatz 2 WRV nicht vernachlässigt werden. Die bloße Feststellung einer Zurückhaltung bei der Nachprüfung von Exekutivmaßnahmen vermag allein den Vorwurf der Begünstigung der Exekutive nicht zu begründen. Vielmehr entspricht sie der Logik der Verfassungsgerichtsbarkeit. Ein Ausweg aus ihrem Dilemma, das in der Konturlosigkeit des Begriffs des Politischen begründet lag, konnte nicht dadurch gefunden werden, daß der Staatsgerichtshof in einen Bereich vordrang, der der Entscheidung der politischen Organe vorbehalten war, ohne sich in unerträglicher Weise über die zu politischen Entscheidungen berufenen Instanzen zu stellen.[71] Denn verfassungsgerichtliche Entscheidungen sind stets normgebunden und verlangen im Einzelfall immer eine richterliche Zurückhaltung, wenn nicht inhaltlich eindeutige oder zumindest bestimmbare Normen die Feststellung der Verfassungs-

---

70) Lammers/Simons IV, Zum Geleit, Seite VII.

71) Vgl. Leibholz, Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland, Seite 32 f. (Fußnote).

widrigkeit erlauben.[72]

Diese an sich begründeten Bedenken gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit wurden von konservativen Staatsrechtlern, insbesondere von Carl Schmitt, in dieser Phase übersteigert und gegen die Institution des Staatsgerichtshofs überhaupt gewendet. Hatte Schmitt noch 1929 die Berechtigung eines Verfassungsgerichts in gewissem Umfang anerkannt[73], wenn er auch in der "Freigiebigkeit der Parteirollen" die Konsequenz des von ihm bekämpften politischen Prinzips des Pluralismus[74] sah, so änderte er seine Auffassung in dem Augenblick, als er mit seiner Theorie des Reichspräsidenten als alleinigem "Hüter der Verfassung" die juristische Rechtfertigung zur Veränderung der politischen Ordnung im Sinne eines autoritären Staatsaufbaus vorbereitete.[75] Sein "positiver Verfassungsbegriff" beruhte auf der Fiktion der politische Entscheidung eines einheitlichen Volkes. Damit war es nicht vereinbar, daß die Staatsorgane staatliche Machtbefugnisse als subjektive Rechte im Prozeßwege gegeneinander durchsetzten. Hiernach besaß die Staatsgerichtsbarkeit keine Grundlage mehr. Insofern war es inkonsequent, wenn Schmitt zu diesem Zeitpunkt noch nicht ihre völlige Abschaffung forderte, sondern den in Artikel 19 WRV normierten Umfang dann für erträglich hielt, wenn die Bestimmung des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit nicht dem Gerichtshof selbst überlassen blieb[76] und vor allem die Unzulässigkeit der Praxis des Staatsgerichtshofs, aus der Formulierung "innerhalb eines Landes" die Befugnis abzuleiten, auch Normen der Reichsverfassung auszulegen, festgestellt würde.[77]

---

72) Vgl. dazu auch Friesenhahn, Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, ZSR 73(1954), 129 (158).

73) RG-Festschrift aaO Seite 172 f.

74) aaO Seite 163, ebenso: Der Hüter der Verfassung, Seite 60 ff.; zur Kritik an Schmitt: Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, S. B17, von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, S. 69.

75) Vollendet wurde dies erst mit der Schrift "Legalität und Legitimität", s. vor allem S. 70 ff ("Der außerordentliche Gesetzgeber

76) Hüter der Verfassung, Seite 53.

77) aaO Seite 57 ff.

Denn dadurch wäre zwar der Einfluß des Staatsgerichtshofs auf die Auslegung der Reichsverfassung vollständig zurückgedrängt worden, doch mußte seine Beurteilung der Verfassungsgerichtsbarkeit als "fiktive Justizförmigkeit"[78] auch für den Bereich der Länder gelten. Doch dieser Aspekt war für Schmitt unbedeutend. Denn mit dem Wegfall des Einflusses auf die Reichsverfassung stand der Staatsgerichtshof seiner Theorie als alleinigem Hüter der Verfassung nicht mehr im Wege.[79]

Diese Theorie entsprach aber weder der herrschenden Ansicht der Weimarer Staatsrechtslehre noch der Auffassung des Staatsgerichtshofs, der in einer früheren Entscheidung[80] selbst seine Stellung mit dem Prädikat "Hüter der Verfassung" umschrieben hatte. Freilich kam zu diesem Zeitpunkt dem Begriff noch nicht jene Schlüsselfunktion für das Präsidialsystem zu, die er erst in der ausgearbeiteten Theorie Carl Schmitts erlangte. Da aber der Staatsgerichtshof eine Rückbildung der Rechtskontrolle in dem von Carl Schmitt geforderten Sinn ablehnte, mußte die Bestimmung ihres Umfangs gegenüber den Präsidialbefugnissen des Artikels 48 Absatz 2 WRV, die als positiv-rechtlicher Ansatzpunkt zur Verwirklichung eines autoritären und schließlich totalitären Staatsverständnisses benutzt wurde, zu einer Existenzfrage für die Weimarer Republik werden.

---

78) aaO Seite 70.

79) Vgl.zur Würdigung der Theorie des Hüters der Verfassung im Hinblick auf den Status des Staatsgerichtshofs die Darstellung von Zippelius aaO S. 146 ff. Der Autor, der sich im wesentlichen auf Kelsens Antikritik an Carl Schmitt, Wer soll Hüter der Verfassung sein?, in: Die Justiz VI (1930/31), 576 ff., beruft, unterliegt allerdings dabei der Gefahr, die Stellung des Staatsgerichtshofs mehr an einem idealtypischen Modell als an der konkreten Ausgestaltung durch die Weimarer Verfassung zu bestimmen.

80) Lammers/Simons I, 292 (295).

Doch konnte bereits bei der Ausgangslage 1930 kein Zweifel bestehen, daß eine Rechtskontrolle durch den Staatsgerichtshof unter den gegebenen Bedingungen niemals zu einem vollwertigen Ersatz der politischen Kontrolle werden könnte. Dies lag zum geringeren Teil daran, daß er vom Reichstag nicht unmittelbar angerufen werden konnte, weil Streitigkeiten zwischen Reichsorganen nach Artikel 19 WRV nicht seiner Entscheidung zugeführt werden konnten, denn aus der Rechtsprechung zum Begriff der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes ergab sich ja die Möglichkeit, daß die Problematik des Umfangs der Präsidialbefugnisse gegenüber dem Reichstag als Vorfrage entscheidungserheblich wurde.

Eine wirksame Rechtskontrolle mußte daher nicht unbedingt schon am Fehlen einer formellen Kompetenz scheitern. Vielmehr sollte die Zukunft zeigen, daß auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nicht jenen "Willen zur Verfassung"[81] aufbrachte, der in dieser Zeit bei namhaften Verfassungsjuristen und bei dem am Verfassungsprozeß beteiligten Staatsorganen nicht in genügendem Maße vorhanden war. Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs konnten die Praxis bei der Anwendung des Artikels 48 WRV nicht auf den ursprünglichen normativen Gehalt dieser Vorschrift zurückdrängen. Wenn es nicht gelang, bei den am Prozeß beteiligten Parteien vorhandene Ansätze zur Kompromißbereitschaft so zu fördern, daß streitige Entscheidungen weitgehend vermieden werden konnten, dann zeigte der Staatsgerichtshof in seinen Entscheidungen deutliche Sympathien für ein dynamisches, aus der Situation heraus gebotenes Verfassungsverständnis, demgegenüber ein statisches Festhalten an der ursprünglichen Konzeption des Artikels 48 WRV als nicht mehr sachgerecht erschien.

---

81) Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Seite 92.

Dies führte dazu, daß der politische Prozeß der Abwendung von der parlamentarischen Demokratie sich in der Auslegung des positiven Verfassungsrechts niederschlug. Bei diesem Ausgangspunkt verschiebt sich die Auswirkung der richterlichen Selbstbeschränkung. Gehört sie in einem normal funktionierenden parlamentarischen Staat zu den selbstverständlichen und unabdingbaren Voraussetzungen der Verfassungsgerichtsbarkeit, so kann sie, wenn der normative Gehalt der Verfassung zunehmend einem zerstörerischen Verfassungswandel durch den politischen Prozeß ausgesetzt wird, den Verfall der Verfassungsinstitute durch immer nachgiebigere Auslegung der Rechtsnormen beschleunigen.[82]

Die Verantwortung für diese Entwicklung seit 1930[83] lag ganz gewiß nicht ausschließlich bei der Staatsrechtslehre[84] oder gar beim Staatsgerichtshof. Entscheidender war, daß der erforderliche Wille bei den zuständigen politischen Organen, insbesondere beim Reichstag, nicht vorhanden war[85]. Weder der Staatsgerichtshof noch die Staatsrechtslehre vermochten es aber, bei der Verfassungsauslegung die Bindung an die Wertmaßstäbe der parlamentarischen Demokratie sicherzustellen.

Obwohl der Staatsgerichtshof in zunehmendem Maße in diesen Prozeß einbezogen wurde, vollzog sich ein fortschreitender Machtverlust des Gerichts, in dessen Ablauf sich die die Auflösung der Weimarer Republik charakterisierende Stufenfolge[86] widerspiegelte. Hatte er sich bis 1930 auch in kritischen Fällen stets als Integrationsfaktor in dem so labilen Bereich des Föderalismus erwiesen, so wurde dieses System brüchig, als in den Verfassungsstreitigkeiten

---

82) Sontheimer aaO S. 88 f.

83) Vgl. zur früheren Entwicklung Poetzsch-Heffter, Zur Handhabung des Art. 48 der Reichsverfassung, DJZ 1930, 985.

84) Sontheimer aaO S. 99.

85) Freiherr von Aretin stellt eine "Verfassungsuntreue am Ende der Weimarer Republik" fest, vgl. Frankfurter Hefte 22 (1967), 161. Charakteristisch ist die Bemerkung von Glum, Parlamentskrise und Verfassungslücke, DJZ 1930, 1413(1419):"Erst der Staat, dann die Verfassung".

86) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 25.

in zunehmendem Maße Grundlagenkonflikte ausgetragen wurden, die einer Integration nicht mehr fähig waren. Wenn Bumke dabei zunächst versuchte, die Autorität des Gerichtes zu wahren, indem er auf außergerichtliche Einigungen der Streitteile hinwirkte, brachte ihm dies den - in vielen Fällen unberechtigten - Vorwurf des Zauderns ein, wodurch er selbst unter Beweis zu stellen schien, daß die erforderlichen Entscheidungen Machtfragen betrafen, die in einem justizförmigen Verfahren nicht gelöst werden konnten.[87]

In dem Bemühen, die Funktionsfähigkeit des Staatsgerichtshofs als Integrationsfaktor des Weimarer Systems zu wahren, übersteigerte das Gericht dann aber bei streitigen Entscheidungen die richterliche Selbstbeschränkung derart, daß es die bloße Behauptung fachlicher Notwendigkeiten durch die Exekutive als ausreichende Begründung akzeptierte, ohne ihre Richtigkeit nachzuprüfen. So blieb bis zum Ende der Weimarer Republik die dogmatische Frage, ob die tatsächlichen Voraussetzungen des Eingreifens nach Artikel 48 Absatz 2 W überhaupt dem richterlichen Prüfungsrecht unterlagen, unentschieden, weil der Staatsgerichtshof in allen Fällen davon ausging, daß eine

---

87) Kolbe aaO S. 124 ff. führt den Machtverlust des Staatsgerichtshofs nahezu ausschließlich auf das zaudernde Verhalten Bumkes zurück, der den Staatsgerichtshof in allen Fällen aus politischen Verwicklungen habe heraushalten wollen und deshalb notwendige Entscheidungen umgangen habe.

Ein entscheidender Mangel dieser Darstellung liegt darin, daß Kolbe verkennt, daß der Staatsgerichtshof niemals den von ihm vorausgesetzten Handlungsspielraum besaß. Insbesondere berücksichtigt er nicht, daß streitige Entscheidungen vielfach deshalb nicht zustandekamen, weil die beteiligten Prozeßparteien an ihnen nicht mehr interessiert waren.

Carl Schmitt, Hüter der Verfassung, Seite 65, bestreitet, daß ein Hinwirken des Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs auf außergerichtliche Einigung verfassungsrechtlich zulässig war. Er warf dem Gericht vor, den besonderen Charakter eines Verfassungsstreits verkannt zu haben. Hiergegen wandte sich Simons mit Recht (Lammers/Simons IV, Vorwort Seite XI).

Störung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung offensichtlich gewesen sei.

An diesem, in der Spätphase der Regierungszeit Brünings entwickelten Verfahren hielt der Staatsgerichtshof auch dann noch fest, als im Verfassungsbruch der Papen-Regierung am 20. Juli 1932 die Bestrebungen nach einer Überwindung des Weimarer Systems offen zutagetraten. Dies führte zu jenem politisch widersprüchlichen Urteil vom 25. Oktober 1932, das bis heute das negative Bild des Staatsgerichtshofs in der Geschichte nahezu ausschließlich bestimmt hat, weil es die "Tragödie der Staatsgerichtsbarkeit"[88], zwischen Recht und Politik zerrieben zu werden, zu beweisen scheint.

Durch den folgenden historischen Überblick über die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zum Notverordnungsrecht soll versucht werden, ein etwas differenzierteres Bild dieser Entwicklung zu gewinnen. Dabei wird es sich als fragwürdig erweisen, im Urteil vom 25. Oktober 1932 ein subjektives Versagen des Gerichtshofs in diesem konkreten Fall zu sehen. Andererseits reicht es nicht aus, dieses Urteil durch einen Vergleich mit der "herrschenden Meinung" der damaligen Staatsrechtslehre in ein günstiges Licht zu rücken.[89] Denn das unauflösliche Dilemma, in dem der Staatsgerichtshof sich im Herbst 1932 befand, war nicht zuletzt auch eine Folge früherer Versäumnisse des Gerichtshofs, der die langfristigen Auswirkungen der Notverordnungspolitik Brünings auf das Verfassungsverständnis nicht erkannt und seinen eigenen Handlungsspielraum so weit reduziert hatte, daß dieses Urteil unvermeidlich wurde.

---

88) Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 285, siehe oben Seite 281.

89) So aber jüngst die Arbeit von Grund, Preußenschlag und Staatsgerichtshof, passim.

2. Artikel 48 WRV als Instrument zur Veränderung der politischen Ordnu

Die Weimarer Verfassung bot in Artikel 48 denjenigen politischen Kräften, die eine Überwindung des Parlamentarismus und des Parteienstaates sowie die Errichtung einer autoritären Staatsform zu verwirklichen suchten, selbst das entscheidende machtpolitische Instrument, das schließlich die Errichtung einer "konstitutionellen Diktatur"[90] und die nationalsozialistische Machtergreifung ermöglichte.

Mit den Intentionen der Verfassungsväter hatte diese Entwicklung der Anwendung des Diktaturparagraphen freilich wenig gemein. In der Tradition der Belagerungs- und Kriegszustandsgesetzgebung als Mittel zur Erhaltung der Verfassung und der verfasssungsmäßigen Ordnung konzipiert, ermöglichte ein gewandeltes Verfassungsverständnis seit 1930 eine uferlose Anwendung dieser Vorschrift, die schließlich den Umsturz eben dieser Ordnung herbeiführte. Allerdings ist auch hier wie schon in anderem Zusammenhang[91] davor zu warnen, den Untergang der Weimarer Republik allein auf den vielbeschworenen"Strukturfehler" der Weimarer Verfassung, eine Synthese von parlamentarischer und präsidialer Gewalt anzustreben[92], zurückzuführen.

Obrigkeitsstaatliche Grundvorstellungen sind in der Geschichte der Weimarer Republik stets vorhanden gewesen, doch steht der vielfach vertretenen Auffassung vom nahezu zwangsläufigen Charakter dieser Entwicklung, zu der man gelangen muß, wenn man derartige

---

90) Stürmer, Der unvollendete Parteienstaat, VfZ 21 (1973), 119 (120)

91) siehe oben Seite 167 ff.

92) Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Seite 38.

Strukturfehler isoliert und unabhängig von der politischen Entwicklung bewertet, der Einwand entgegen, daß nach dem Scheitern der Großen Koalition im Frühjahr 1930 eine demokratische Alternative zur Präsidialregierung Brünings, die zumindest rechnerisch möglich war, nicht versucht wurde.

Mit dieser Einschränkung ist der Artikel 48 WRV aber doch diejenige Vorschrift, durch die das dialektische Verhältnis von institutionellem Rahmen und politischer Entwicklung des Regierungssystems am deutlichsten zum Ausdruck kommt, und die von erheblich größerer Bedeutung war als die in der zeitgeschichtlichen Betrachtung für das Scheitern der Weimarer Republik ebenso als ursächlich angesehenen Wahlrechtsbestimmungen.

Die "Transzendierung"[93] der Präsidialbefugnisse in der Brüning-Phase war aber kein plötzliches, von der vorangegangenen Entwicklung exakt abgrenzbares Ereignis, wenngleich sich nun erst ihre machtpolitische Wirkung entfaltete.[94]

Die Geschichte der Praxis des Artikels 48 WRV ist die seiner ständig erweiternden Auslegung, die bereits unter der Amtszeit Eberts einsetzte. Denn schon in dieser Periode vollzog sich eine bemerkenswerte Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Vorschrift. Die Bekämpfung innerer Unruhen hielt man nur dann für wirksam, wenn zugleich deren Ursachen beseitigt wurden. Dies aber erforderte Maßnahmen nicht nur auf polizeilichem, sondern auch auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet.[95] Diese Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs wurde dadurch ergänzt, daß die im Winter 1923/24

---

93) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 47.

94) Stürmer aaO Seite 120.

95) Scheuner, Die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung unter den Präsidentschaften von Ebert und Hindenburg, Brüning-Festschrift, Seite 249 ff. (259).

ergangenen Verordnungen[96] Elemente echter Rechtsetzung enthielten, deren zeitliche Erstreckung über den nur vorübergehenden Notstand hinausging.[97]

In der Phase der wirtschaftlichen Stabilisierung der Weimarer Republik trat die Bedeutung des Artikels 48 zurück. Das in dieser Vorschrift liegende Konfliktpotential, der Widerspruch zwischen präsidialen und parlamentarischen Kompetenzen, war aber fraglos deutlich geworden. Umso dringender erschien daher das Bedürfnis, endlich das in Artikel 48 Absatz 5 WRV vorgeschriebene Ausführungsgesetz zur näheren Regelung der Präsidialbefugnisse zu verwirklichen.[98] Die wesentliche Aufgabe dieses Gesetzes mußte eine genauere Umschreibung der sachlichen Voraussetzungen des Erlasses von Notverordnungen sein, und erst in zweiter Linie schien es geboten,auch den Gedanken richterlicher Kontrolle gegenüber den Exekutivbefugnissen stärker als bisher zu Geltung zu bringen. Denn es entsprach der überwiegenden Meinung, daß die Kontrolle der Einhaltung der Grenzen der Diktatur eine politische und weniger eine richterliche Aufgabe sei.[99] Auch dem Staatsgerichtshof kam nur in begrenztem Umfang ein Nachprüfungsrecht zu, wenn man es nicht überhaupt verneinte.[100]

---

96) vgl. Scheuner ebda.

97) Scheuner aaO Seite 260. Kritik an der erweiternden Auslegung wurde geübt z.B. von Kronheimer, Der Streit um den Artikel 48 der Reichsverfassung, AöR NF 7 (1924), 304 (316). Muhr, Die wirtschaftliche Diktatur des Reichspräsidenten, ZfP 13 (1924), 483 ff. hält die Maßnahmen für rechtlich zulässig, aber politisch problematisch.

98) Wittmayer, Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Verfassung, ZöR VI (1927),497 (500f)nannte diese Praxis des Artikels 48 einen Mißbrauch, dessen Wiederholung so lange möglich blieb, wie ein Ausführungsgesetz nicht erlassen war.

99) Vgl. Schultes, Die Jurisprudenz zur Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. II der Weimarer Verfassung, Seite 32.

100) Vgl. Scheuner aaO Seite 269.

3. Die Rolle des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in den Plänen für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 48.

Auf diesem Hintergrund sind auch gesetzgeberische Pläne, die Position des Staatsgerichtshofs zu stärken, zu sehen. Durch sie sollte der Gedanke der Rechtskontrolle nur in sehr begrenztem Umfang verwirklicht werden und der Primat der politischen Kontrolle unberührt bleiben.

Relativ unbeachtet blieb ein Vorschlag des badischen Landtagspräsidenten Baumgartner aus dem Jahre 1923.[101] Dieser hatte aus Anlaß der nach der Reichsexekution gegen Sachsen bei den Ländern befürchteten Übergriffe der Reichsexekutive einen Mangel des Rechtsschutzsystems des Artikels 19 WRV darin gesehen, daß während des Streitverfahrens vor dem Staatsgerichtshof die Reichsexekution nicht gehemmt werden konnte. Er schlug vor, daß die Reichsexekution nur mit Zustimmung des Reichsrats erfolgen dürfte. Ebenso sollte bei Maßnahmen nach Artikel 48 Absatz 2 WRV die Zustimmung des Reichsrats bei erheblicher Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und sonst die Zustimmung der betroffenen Landesregierung erforderlich sein. Über Meinungsverschiedenheiten sollte der Staatsgerichtshof auf Anrufen des Reichspräsidenten oder des beteiligten Landes in einem sofort einzuleitenden und beschleunigt durchzuführenden Verfahren entscheiden. Der Reichspräsident blieb zwar bis zur Entscheidung des Gerichts ermächtigt, die verhängten Maßnahmen aufrechtzuerhalten, aber die volle Gewalt sollte ohne weiteres wieder auf die Landesregierung übergehen, wenn der Staatsgerichtshof zu ihren Gunsten entschied.[102]

---

101) Denkschrift Baumgartner, Das Reich und die Länder. Denkschrift über den Ausgleich der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung, Beilage zur Niederschrift über die 3. Sitzung vom 9. November 1923, BadGenLA 233/25688.

102) aaO Seite 10 und Seite 31.

Die Baumgartnerschen Vorstellungen fanden jedoch bereits im badischen Kabinett wenig Zustimmung, weil man in ihnen eine Gefährdung der Stellung des Reichspräsidenten sah.[103] Die Pläne wurden dann auch nicht weiter verfolgt.

Bald nach der Wahl Hindenburgs zum Reichspräsidenten unternahm die Reichsregierung einige Versuche, die Befugnisse des Reichspräsidenten durch ein Ausführungsgesetz einzuschränken.[104] Ein erster, nicht sehr weitgehender Entwurf scheiterte im Rechtsausschuß des Reichstages am Widerstand der Sozialdemokraten, die mit der Vorlage eines eigenen Antrags drohten, in dem die sachlichen Voraussetzungen von Präsidialbefugnissen im einzelnen genau festgelegt werden sollten.[105]

---

103) Stellungnahme des Innenministers vom 24.3.1924, BadGenLA aaO.

104) Vgl. BA Koblenz R 43 I/1863, Bl. 525, Stellungnahme des RMI: "Die Streitpunkte um die Anwendung des Art.48 , die angesichts der Notwendigkeit seiner häufigen Anwendung und seiner unbestimmten Formulierung kaum vermeidlich waren, können beseitigt werden, wenn es gelingt, das in Absatz V des Art. 48 angekündigte Ausführungsgesetz zu schaffen. Zur Behebung wirtschaftlicher Schwierigkeiten und Notstände, bei denen die Anwendung des Art. 48 bestritten ist, ist ein Notverordnungsrecht der Reichsregierung unbedingt erforderlich, wie es die Verfassungen vieler Staaten, z.B. auch Preußen, kennen. Eine entsprechende Vorlage hat die Reichsregierung bereits eingebracht."

105) Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur, Seite 471. Dazu: Bericht des Oberregierungsrats Radlauer, BA Koblenz R 43 I/1864 Blatt 529, zitiert bei Schulz aaO Fn. 31.

Ein sozialdemokratischer Antrag, die Reichsregierung möge einen Gesetzentwurf vorlegen, fand ebensowenig Zustimmung wie ein Antrag (Drucksache Nr. 994 vom 13.6.1925), der Reichstag möge beschließen "die Reichsregierung zu ersuchen, unverzüglich dem Reichstag einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen Art. 48 RV entsprechend der bei Schaffung dieser Gesetzesbestimmung vom Gesetzgeber verfolgten Absichten eingeschränkt wird".

Im Herbst 1926 legte dann der Reichsinnenminister Külz den betroffenen Reichsministerien einen Gesetzentwurf zur Erörterung vor. Dieser nahm den in der Literatur diskutierten Gedanken einer Einschaltung des Staatsgerichtshofs in das in Artikel 48 Absatz 1 WRV geregelte Verfahren der Reichsexekution auf. Bereits 1923 hatte Triepel[106] die Ansicht vertreten, der Reichspräsident dürfe die Reichsexekution nur anordnen, wenn der Staatsgerichtshof oder ein anderes Gericht nach Artikel 13 Absatz 2 WRV rechtskräftig das Vorhandensein der Exekutivvoraussetzungen festgestellt habe. Dahinter stand die verfassungsrechtsdogmatische Frage des Verhältnisses von Artikel 48 Absatz 1 zu den Artikeln 19, 15 und 13 WRV. Während einerseits die Auffassung vertreten wurde, Artikel 48 Absatz 1 WRV ordne eine selbständige Befugnis des Reichspräsidenten an[107], ging Triepel davon aus, daß öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern i m m e r, also auch bei der Reichsexekution,vom Staatsgerichtshof entschieden werden mußten.[108] Die Entscheidung des Reichspräsidenten sollte auf die Fassung des Exekutionsbeschlusses beschränkt bleiben, Herzstück der Exekution aber sollte das Urteil eines unparteiischen Richters sein.[109] Demnach wäre ein militärisches Einschreiten in einem Lande lediglich eine besondere Form der in Artikel 19 Absatz 3 WRV allgemein geregelten Vollstreckung der Urteile des Staatsgerichtshofs durch den Reichspräsidenten.[110]

---

106) Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern,Seite 61 f. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die dogmatisch wohl abwegige Auffassung von Eckstein, Art.48 der Reichsverfassung, Die Gesellschaft 1924, 292, der in Artikel 48 Abs. 1 WRV ein Ausführungsgesetz zu Art. 19 WRV sah.

107) Anschütz, Kommentar, Seite 244 (10. Auflage).

108) aaO Seite 63; ebenso:Hugelmann, Zur Lehre der Reichsexekution nach der Weimarer Verfassung, ZöR VI (1927), 513 (522) und Wenischel, Zur Lehre von der Bundesexekution ZöR VII(1928), 274 (282 ff.).

109) Triepel aaO Seite 64.

110) Vgl. allgemein zu diesem Problemkreis auch die von Anschütz betreute Dissertation von Flad, Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution,sowie Brun, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Weimarer Reichsverfassung, insbesondere S.74 ff.

Der Entwurf Külz ging nicht so weit wie diese vor allem von Triepel vertretene Auffassung. § 1 des Entwurfs[111] sah vor, daß bei Anordnung des Einschreitens der bewaffneten Macht in einem Lande vorher der Staatsgerichtshof gutachtlich gehört werden mußte.[112] Diese Vorschrift enthielt aber eine bemerkenswerte Unklarheit: Die Frage, ob der Reichspräsident bei der Anordnung der Exekution an das Ergebnis dieses Gutachtens gebunden sein sollte, blieb offen.[113]

Das Gegenstück zu dieser präventiven Kontrolle der Exekutivmaßnahmen enthielt § 7 des Entwurfs. Das Recht des Reichstags, nachträglich die Außerkraftsetzung einer Maßnahme verlangen zu können, sollte mit einer zusätzlichen Sicherung ausgestattet werden. Durch Beschluß des Staatsgerichtshofs sollte die Maßnahme aufgehoben werden können, falls dies nicht binnen einer Woche geschehen war.

Die Grenzen dieses Entwurfs lagen darin, daß er keine präzise Umschreibung der sachlichen Voraussetzungen der Reichsexekution enthielt. Im Hinblick auf die spätere Entwicklung ist allerdings von noch größerer Bedeutung, daß in Bezug auf Artikel 48 Absatz 2 WRV weder eine derartige Regelung noch eine Bestimmung des Umfangs des richterlichen Prüfungsrechts durch den Staatsgerichtshof oder ein anderes Gericht vorgesehen war. Vielmehr blieb die ausdrücklich geregelte Kompetenz des Staatsgerichtshofs auf die erwähnte Befugnis zur Aufhebung einer Diktaturmaßnahme nach einem entsprechenden Beschluß des Reichstages beschränkt, ohne daß dem Staatsgerichtshof dabei ein eigener Prüfungsspielraum verblieb.

---

111) Enthalten in BA Koblenz, R 43 I/1870.

112) Vgl. Schulz aaO Seite 472 f. und Scheuner aaO Seite 270.

113) Kritik des Ministerialrats Offermann, Vermerk, BA Koblenz aaO.

Es kann also keine Rede davon sein, daß in diesem Entwurf die Tendenz zu einer rechtsstaatlichen Einschränkung der Diktaturkompetenzen durch gerichtliche Kontrollen verwirklicht werden sollte. Die Vorschrift des § 1, die ohnehin nur die Reichsexekution betraf, war hinsichtlich der Auswirkungen der gutachterlichen Stellungnahme unklar, und die Regelung des § 7 verstärkte lediglich die Bindung des Reichspräsidenten an den Willen der Reichstagsmehrheit. Man wird daher das Scheitern dieses Entwurfs kaum bedauern müssen, denn seine Verwirklichung hätte die Entwicklung nach 1930 nicht verhindern können. Eine geeignete Hemmung des Ausuferns der Notverordnungspraxis wäre wohl nur durch die vor allem von den Sozialdemokraten geforderte[114] exakte Umschreibung der sachlichen Voraussetzungen und des Anwendungsbereichs ermöglicht worden. Das richterliche Prüfungsrecht hätte nur wirksam werden können, wenn dem Staatsgerichtshof eine eindeutige Kompetenzzuweisung und inhaltlich bestimmbare oder exakt bestimmte Normen, die das Handeln der politischen Organe banden, zur Verfügung gestanden hätten.[115]

Das Fehlen klarer Normen mußte notwendigerweise zu einer weitgehenden Zurückhaltung des Staatsgerichtshofs bei der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts führen. Diese immanente Grenze der Justiz und speziell der Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit auch bei der Würdigung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Notverordnungsproblematik zu beachten. Am Anfang der Entwicklung stand das Versagen der demokratischen Parteien, die durchaus erkannten Gefahren des Artikels 48 WRV durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen auszuschließen oder zumindest zu verringern.

---

114) Eine entsprechende Kritik an dem Entwurf Külz', die auf diesen Mangel hinweist, findet sich im Vorwärts Nr. 207 vom 28.8.1926.

115) Vgl. dazu allgemein: Leibholz, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, in: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Seite 168 (177).

Dabei zeigt das Schicksal des Gesetzentwurfs von 1926 ein geradezu bedrückendes Bild von der schon in dieser Phase vorhandenen Scheu, das Prestige der Person Hindenburgs in irgendeiner Form zu gefährden.[116]

In der Reichskanzlei rechnete man von Anfang an mit der Möglichkeit eines Konfliktes mit dem Reichspräsidenten, den man auf jeden Fall vermeiden wollte. Ein persönliches Schreiben Hindenburgs an Reichskanzler Marx[117] ließ keinen Zweifel an seiner Entschlossenheit, den Entwurf auf alle Fälle scheitern zu lassen. Noch am gleichen Tage schrieb Külz an Staatssekretär Meißner[118] und versuchte, den Entwurf zu retten. Dabei wurde dessen begrenzte Zielsetzung sehr deutlich. Külz wollte die Aufmerksamkeit der Präsidialkanzlei auf die Tatsache lenken, daß das Ausführungsgesetz zu Artikel 48 bereits mehrfach Gegenstand der Beratungen im Rechtsausschuß des Reichstags gewesen war. Wenn die Reichsregierung nicht ihrerseits die Initiative ergreife, müsse man damit rechnen, daß aus dem Reichstag heraus ein Gesetzentwurf vorgelegt werde, der der Reichsregierung jede Handlungsfähigkeit nehmen würde. Demnach beabsichtigte man mit dem vorliegenden Entwurf in erster Linie den taktischen Zweck, eine "Initiativneigung des Reichstags zu einem gesetzgeberischen Vorgehen einzudämmen". Külz betonte, daß auch nach seiner Auffassung das Gesetz nicht zu den dringenden Aufgaben der Reichsgesetzgebung gehörte.

Am 4. Dezember 1926 teilte Meißner der Reichskanzlei mit, Hindenburg würde es begrüßen,wenn Marx seine Auffassung teilen könnte, daß der gegenwärtige Zeitpunkt für derartige Maßnahmen denkbar ungeeignet sei und die Angelegenheit am besten vertagt werden sollte.[119]

---

116) Vgl. im einzelnen die Darstellung der zunächst vom Reichswehrministerium und später von Hindenburg selbst erhobenen Einwände bei Schulz aaO, Seite 475 ff. und im Dokumentenanhang aaO Seite 633 - 658.

117) vom 22.11.1926, BA Koblenz aaO Blatt 62 - 67.

118) aaO Blatt 70, vgl. Schulz aaO Seite 476.

119) Notiz Pünders vom 4.12.1926, BA Koblenz aaO Blatt 71.

Marx schloß sich dieser Meinung Hindenburgs ohne Zögern an. Noch am folgenden Tag erging ein Schreiben an den Reichspräsidenten, das die gesetzgeberischen Pläne um eine Eindämmung der Diktaturbefugnisse beendete, noch ehe der Gesetzentwurf den Reichstag erreichte:[120]

> "Ich kann feststellen, daß die Reichsregierung bisher noch gar nicht in die Beratung (des Entwurfs) eingetreten ist. Daß der Versuch einer näheren Umgrenzung und Bestimmung der Rechte des Art.48 im Reichstag auf die größten Schwierigkeiten stoßen würde, nehme ich als sicher an. Auch ich bin davon überzeugt, daß der Versuch, jetzt die Lösung zu finden, zu schweren Kämpfen im Reichstag führen würde. Nach eingehender und gründlicher Prüfung möchte ich daher Ihre Auffassung, sehr verehrter Herr Reichspräsident, teilen, daß jedenfalls der gegenwärtige Zeitpunkt für die Einbringung des Gesetzentwurfs im Reichstag nicht geeignet ist.
>
> Über den Inhalt des Gesetzentwurfs bin ich mit Ihnen (...) durchaus darin einig, daß alle Befugnisse, die der Reichspräsident bisher auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung ausüben konnte, ihm in vollem Umfange bleiben müssen."

Der Gedanke eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 48 war damit, zumindest was die gesetzgeberische Seite anbelangt, endgültig ad acta gelegt.[121] Auch der Wiedereintritt der Sozialdemokraten in die Reichsregierung brachte keine Änderung. Hatte man sich bisher stets für eine weitestgehende Beschränkung der Befugnisse des Reichspräsidenten eingesetzt und den Entwurf Külz' als ungenügend kritisiert, so sind nunmehr eigene Bemühungen des sozialdemokratischen Innenministers Severing um eine Lösung des Problems nicht festzustellen. Möglicherweise ist der Gedanke im Reichsministerium des Innern noch weiter verfolgt worden, doch sind keine diesbezüglichen Hinweise in die Akten der Reichskanzlei gelangt.

---

120) aaO Blatt 72.

121) Vermerk Hagenows vom 23.3.1927, aaO Blatt 75.

Diese Abstinenz mag dadurch zu erklären sein, daß die Amtsführung Hindenburgs die bei seinem Amtsantritt von republikanischer Seite geäußerten Bedenken zu zerstreuen schien. Die inneren Vorbehalte des kaiserlichen Offiziers und preußischen Aristokraten gegen die Weimarer Republik hinderten den Reichspräsidenten nicht daran, auf eine peinlichst genaue Einhaltung der Bestimmungen der Reichsverfassung zu achten. Der Reichsregierung und vor allem ihren sozialdemokratischen Mitgliedern konnte nicht daran gelegen sein, wegen dieser Frage eine Kraftprobe zu riskieren, zumal dadurch ohne Zweifel der ohnehin labile innere Zustand der Großen Koalition hätte belastet werden müssen.

Eine Eingrenzung der Befugnisse aus Artikel 48 blieb also bis zum Ende der letzten sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützende Regierung ein unerfüllter Auftrag der Reichsverfassung.[122]

---

122) Ende des Jahres 1929 zeichnete sich bereits ab, daß Artikel 48 bei den Bemühungen um die Bildung einer Präsidialregierung zu einem "aktiven Faktor politischer Richtungsentscheidungen" werden sollte (vgl. Stürmer, aaO Seite 122). Bei den Bemühungen des Reichspräsidenten und seiner Umgebung, Brüning zur Übernahme der Reichskanzlerschaft zu bewegen, hatte man ihm eine weitgehende Unterstützung mit Hilfe des Artikels 48 zugesagt (vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 273), auf die er dann in der Tat bald nach seinem Regierungsantritt zurückgriff. Brüning behauptete später (vgl. Bracher aaO Seite 272), daß auch unter der Reichskanzlerschaft Hermann Müllers eine Anwendung des Artikels 48 erwogen worden sei. Dieser Darstellung stehen aber Erklärungen Severings und Hilferdings gegenüber (vgl. Bracher aaO S. 272, Fn. 71). Diese Entwicklung führte dazu, daß auch das Problem der Ausnahmegewalt wieder stärker in den Vordergrund rückte (Scheuner aaO S. 272).

Darin dürfte eines der wesentlichsten Versäumnisse der Verfassungspolitik in der Zeit der relativen Stabilität der Weimarer Republik liegen und eine entscheidende Ursache für die spätere Ausschaltung des Parlaments und der politischen Parteien und der Übergriffe des Reichs auf die Länder zu suchen sein. Mangels eindeutiger gesetzlicher Normen blieb die Bestimmung der sachlichen Voraussetzungen und der Grenzen der Präsidialbefugnisse der Jurisprudenz überlassen, wobei dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich eine besondere Bedeutung zukommen sollte.[123]

4. Die Entwicklung der Rechtsprechung bis 1931

Bei einer Bewertung möglicher Versäumnisse bei der staatsgerichtlichen Rechtskontrolle der Brüningschen Notverordnungspolitik wird man berücksichtigen müssen, daß insbesondere der entscheidende Einschnitt in der Schlußphase der Weimarer Republik, die Reichstagsauflösung vom 18. Juli 1930[124], wegen der begrenzten Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs nicht unmittelbar auf ihre Zulässigkeit überprüft werden konnte, da es sich hier um eine Streitigkeit zwischen Reichsorganen gehandelt hätte. Notverordnungsmaßnahmen konnten nur dann überprüft werden, wenn durch sie selbst oder durch Maßnahmen, die auf ihrer Grundlage erlassen wurden, in verfassungsmäßig gesicherte Rechte der Länder oder sonstige als Partei vom Staatsgerichtshof anerkannte Körperschaften, etwa Gemeinden, eingegriffen wurde. Doch war die Befugnis des Staatsgerichtshofs zur Kontrolle von Notverordnungsmaßnahmen auf der Grundlage des Artikels 19 WRV zunächst nicht unbestritten. In der Staats-

---

123) Schultes aaO Seite 46 f. weist zutreffend auf die Schwierigkeit der Aufgabe der richterlichen Kontrolle angesichts der Tatsache hin, daß die Grenzen der in Artikel 48 Absatz 2 WRV eingerichteten Diktaturkompetenz nur schwer zu bestimmen waren.

124) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 299 ff.

rechtslehre wurde ein Prüfungsrecht teilweise mit der Begründung des Ausnahmecharakters des Artikels 48 abgelehnt, da dieser den Artikel 19 verdränge und daher für eine Rechtskontrolle keinen Raum lasse.[125]

Der Staatsgerichtshof schloß sich dieser Auffassung jedoch nicht an, sondern beanspruchte bereits sehr früh im Bereich des Notverordnungsrechts für sich eine Sonderstellung gegenüber anderen Gerichten. Er begründete dies mit der ihm durch Artikel 19 WRV eingeräumten besonderen Zuständigkeit, die sich gerade auch auf die Prüfung und Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten erstreckte, zu denen auch das Notverordnungsrecht zählte.[126]

---

125) Grundsätzlich abgelehnt wurde ein Prüfungsrecht von Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, 249 f., Jacobi, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, VVDStRL Heft 1 (1924), Seite 105 (123 f.), Tezner , Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden, Seite 112 ff., Jerusalem, Die Staatsgerichtsbarkeit, Seite 90 Anm. 5.

126) Lammers/Simons I, Seite 267 ff. (272). Vgl. auch die Zusammenfassung der Grundsätze des Staatsgerichtshofs bei von der Thüsen, Das richterliche Prüfungsrecht bei Notstandsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des Staatsgerichtshofs, Seite 28.

Der Einsatz des Artikels 48 in der Amtszeit Eberts gelangte nicht zu einer Überprüfung durch den Staatsgerichtshof. Im Anschluß an das Eingreifen des Reichs in Sachsen im Jahre 1923 erhob allerdings die sächsische Regierung Klage beim Staatsgerichtshof mit dem Antrag, die Verfassungswidrigkeit der auf Artikel 48 Absatz 2 gestützten Absetzung der Regierung Zeigner festzustellen (Schreiben an den Staatsgerichtshof vom 6.11.1923, BA Koblenz R 43 I/2309, Blatt 305 - 309). Angeschnitten wurde dabei die wichtige Frage, ob auf Grund des Artikels 48 Absatz 2 in sonstige Vorschriften der Reichsverfassung eingegriffen werden durfte. Die Klage wurde nicht ausgetragen. Reichskanzler Marx und der sächsische Ministerpräsident Heldt beantragten, nachdem die Streitsache nahezu entscheidungsreif war, das Verfahren ruhen zu lassen (Abschrift eines Schreibens an den Staatsgerichtshof vom 3. Juli 1924, aaO Blatt 177). Am 25.2.1926 wurde die Klage von Sachsen zurückgenommen (aaO Blatt 260). Interessant ist, daß die Reichsregierung eine Prüfungskompetenz des StGH nicht grundsätzlich bestritt (Gegenerklärung vom 30.11.1923 aaO Blatt 335).

Auch die herrschende Meinung der Staatsrechtslehre akzeptierte diese Sonderstellung des Staatsgerichtshofs. Während eine Befugnis der ordentlichen Gerichte, Diktaturmaßnahmen zu prüfen und außer Kraft zu setzen, allgemein abgelehnt wurde, sollte eine Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch den Staatsgerichtshof im Rahmen von Artikel 19 möglich sein und die Folge haben, daß die Entscheidung des Gerichts gegenüber allen Staatsorganen verbindlich war. Die Notverordnung bzw. die auf ihrer Grundlage ergangenen Maßnahmen waren danach also aufgehoben.[127]

Die Wirksamkeit der Rechtskontrolle war jedoch von vornherein dadurch eingeschränkt, daß über das allgemeine Gebot richterlicher Zurückhaltung hinaus bei Notverordnungsmaßnahmen ein besonders weitgehendes Ermessen des Reichspräsidenten angenommen wurde[128], wodurch in der Praxis die Bedeutung der Rechtskontrolle letztlich auf den Ausnahmefall eines offenen Rechtsmißbrauchs, der kaum denkbar war, beschränkt bleiben mußte. Der Staatsgerichtshof mußte bei der Nachprüfung von Maßnahmen die unbestimmten Rechtsbegriffe "Gefahr" und "nötig" auslegen und darüber hinaus den Begriff der Maßnahme definieren. Bei einer extensiven Ausübung des Prüfungsrechts hätte dabei in der Tat die vielbeschworene Gefahr entstehen können, daß der Staatsgerichtshof in unzulässiger Weise in den der Exekutive vorbehaltenen Bereich der Bestimmung der Gesamtpolitik eingegriffen hätte. Das Urteil darüber, ob eine wirkliche Gefahr im Sinne der Vorschrift vorlag, hing nicht zuletzt von bestimmten Werturteilen ab und setzte außerdem zumeist einen Informationsstand voraus, der von der Regierung nicht ohne Gefährdung des mit dem Eingriff verfolgten Zwecks offengelegt werden konnte.

---

127) Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Handbuch II, Seite 294.

128) ebda.

Diese Wirkung der Begrenzung der Kontrollkompetenz wurde schließlich noch dadurch verstärkt, daß man bei der Beurteilung des Vorliegens einer Gefahr eine Prüfung der objektiv zu ermittelnden Tatsachen nicht erlauben wollte, sondern eine rechtmäßige Ausübung des dem Reichspräsidenten zustehenden Ermessens schon dann annahm, wenn der Staatsgerichtshof bei der Einholung von Auskünften und Erklärungen im Verlauf der Verhandlungen die "subjektive Gutgläubigkeit" des Reichspräsidenten feststellte.[129]

Somit verflüchtigte sich der Bereich der Rechtskontrolle von vornherein in eine rational kaum erfaßbare subjektive Beurteilung. Diese Konsequenz der verfassungsrechtlichen Interpretation mag bei Berücksichtigung der historischen Entwicklung des Notverordnungsrechts bis hin zu der Tatsache, daß sie erst der nationalsozialistischen Legalitätstaktik im Verlauf der Machtergreifung eine Grundlage bot, als das entscheidende Versäumnis der Weimarer Staatsrechtslehre erscheinen. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß dieses Ergebnis durchaus dem ambivalenten Charakter der positiv-rechtlichen Ausgestaltung des Notverordnungsrechts entsprach. Als Beleg hierfür ist die Tatsache anzuführen, daß gerade ein so konsequent rechtsstaatlich-demokratisch orientierter Staatsrechtslehrer wie Richard Thoma[130], der auch in der Endphase der Weimarer Republik stets an der Verteidigung des pluralistischen Parteienstaates festhielt[131], den entscheidenden Gesichtspunkt formuliert hat, der eine effiziente Rechtskontrolle nahezu vollständig ausschloß. Die Weimarer Reichs-

---

129) ebda. Der Ausdruck geht auf ein Gutachten Richard Thomas zurück, das er anläßlich eines Verfassungskonfliktes zwischen dem Reich und Bayern für die Reichsregierung erstellte. Es wurde teilweise veröffentlicht in ZöR XI (1931), S.12 ff.

130) Siehe dazu seinen Artikel "Das Reich als Demokratie" in: Handbuch I , Seite 186 ff.

131) Vgl. von Alemann, Parteiensysteme im Parlamentarismus, S.121.

verfassung - in diesem Punkt ganz auf die Person Eberts zugeschnitten[132] - vertraute in der Situation des Ausnahmezustandes auf den Willen und die Gesinnung eines einzelnen[133], ohne Vorkehrungen gegen die Gefahren eines Mißbrauchs seiner Kompetenzen in hinreichendem Maße zu treffen. Bis zum Jahre 1930 lieferte die Staatspraxis keinen Beleg dafür, daß es sich hierbei um reale Gefahren handelte. Die in der Amtszeit Eberts erfolgte Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Artikels 48 ließ trotz der dogmatischen Bedenken niemals die Frage aufkommen, ob die Ausübung der Machtbefugnisse wirklich der Bewahrung der Verfassung diente.[134]

Eine zweite Möglichkeit, Notverordnungen nachzuprüfen, hatte sich erst aus der Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichtshofs[135] ergeben, Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes gemäß Artikel 19 WRV auch dann anzunehmen, wenn sie nur in der Reichsverfassung wurzelten, die beteiligten Parteien aber Landesorgane waren. Hierdurch wurde zwar nicht die Möglichkeit eröffnet, wie bei Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern Notverordnungen des Reichspräsidenten unmittelbar aufzuheben, doch konnte der Staatsgerichtshof im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die von Landesbehörden auf der Grundlage der Notverordnung erlassen worden waren, inzidenter auch die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung selbst nachprüfen und ihre Unanwendbarkeit im Einzelfall feststellen.[136]

---

132) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 47.

133) Köhne, Umfang und Grenzen der diktatorischen Befugnisse des Reichspräsidenten auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung in den Grundsätzen dargelegt, Seite 286. Der Verfasser wandte sich gegen alle Versuche einer Einschränkung. Er befürchtete, hiervon könne der "Nerv" des Ausnahmerechts getroffen werden.

134) Bracher aaO; kritisch: Lucas, Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Weimarer Republik, Kritische Justiz 1972, 163 ff. und 382 ff.

135) Seit der Entscheidung vom 15.10.1927, Lammers/Simons I, S.292 ff.

136) Vgl. Thoma, RG-Festschrift, Seite 191.

Im Gegensatz zu den Entscheidungen, die Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern betrafen, wirkte die Feststellung in diesen Fällen sich nur auf das Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten aus.

Doch auch hier waren die Befugnisse des Staatsgerichtshofs in der Verfassung nicht eindeutig festgelegt. Schon gegen die Interpretation, im Rahmen von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes könnten auch Normen der Reichsverfassung überprüft werden, bestanden erhebliche dogmatische Bedenken, da sie weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 19 begründet werden konnte.[137] Der Staatsgerichtshof hat jedoch stets an seiner Auffassung festgehalten und fand dabei in zunehmendem Maße auch die Anerkennung der Staatsrechtswissenschaft.[138]

Diese rechtspolitische Entschlossenheit des Gerichts, das darauf bedacht war, in der Phase der innenpolitischen Stabilität der Weimarer Republik den eigenen Status fortzuentwickeln und die Praxis einem gewandelten Verfassungsverständnis anzupassen, ließ das Gericht aber in dem Augenblick vermissen, als es darauf ankam, das entwickelte Potential einer effizienten Rechtskontrolle gegenüber den Notverordnungen zu entfalten.

Diese Tendenz weitgehender Zurückhaltung stand in erheblichem Gegensatz zu den Grundsätzen, die der Staatsgerichtshof in früheren Jahren bei der Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Landesnotverordnungen entwickelt hatte.[139] Auch in diesem

---

137) Thoma aaO Seite 181.

138) Triepel, VVDStRL Heft 5 (1929), Seite 24; Friesenhahn, Handbuch II, Seite 541.

139) Vgl. den Überblick bei Joel, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, AöR 77 (1951/52), 133 (145 ff.).

Zusammenhang hatte er seine verfassungsrechtliche Sonderstellung gegenüber den ordentlichen Gerichten behauptet [140] und im Hinblick auf Artikel 55 der preußischen Verfassung die Befugnis angenommen, das Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung nachzuprüfen. Dabei begnügte er sich nicht mit der Feststellung, daß eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung generell Notmaßnahmen erlaubte, sondern prüfte im einzelnen nach, ob die konkret ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung des Notstandes geeignet waren. Dies bedeutete, daß der Staatsgerichtshof sich vorbehielt, eigene Erwägungen über die Mittel-Zweck-Relation anzustellen und dies nicht dem Ermessen der Exekutive zu überlassen. Besonders strenge Anforderungen stellte er an das Tatbestandsmerkmal der Dringlichkeit.[141] Wie weit das Gericht sich hier vorgewagt hatte, zeigte die Kritik Thomas, der den Bereich des Exekutivermessens wesentlich weiterziehen wollte als der Staatsgerichtshof, der für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nur verlangte, daß aus "den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus sich einwandfrei" ergebe, daß die Beurteilung der Exekutive falsch war[142], während Thoma vom Staatsgerichtshof den Nachweis von Gegengründen "von gesteigerter und unmittelbar faßlicher Evidenz"[143] forderte.

Es handelt sich hierbei aber nicht um eine tiefgreifende Differenz, sondern es bestand Einigkeit darüber, daß der Staatsgerichtshof eine "rechtsstaatliche Kontrolle auch über dieses Gebiet in die Hand bekommen" müsse, selbst wenn dies mit der Staatsautorität nur schwer zu vereinbaren sein sollte.[144]

---

140) Lammers/Simons I, Seite 272 ff. (284 f.).

141) Thoma, RG-Festschrift, Seite 188

142) RGZ 112, Anh. Seite 1 ff. (9)= Lammers/Simons I, 267 (273).

143) Thoma aaO Seite 189.

144) ebda.

Die praktische Wirksamkeit seiner Kriterien stellte der Staatsgerichtshof unter Beweis, als er im sogenannten Potsdamer Flaggenstreiturteil eine Notverordnung des preußischen Staatsministeriums vom 8. August 1927, durch die die Beflaggung von Dienstgebäuden dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht entzogen und der Landesverwaltung zugeordnet wurde, für verfassungswidrig erklärte.[145] Der Staatsgerichtshof überprüfte zwar nicht, ob die Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wegen der Unterlassung der Beflaggung am Verfassungstag in Potsdam zutreffend war, stellte aber fest, daß derart weitreichende Maßnahmen wie ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sämtlicher preußischer Gemeinden selbst bei Unterstellung der von der Regierung angenommenen Gefahren nicht gerechtfertigt gewesen wären.[146]

Boten die vom Staatsgerichtshof entwickelten Grundsätze in dieser Hinsicht zwar Ansatzpunkte einer wirksamen Rechtskontrolle, so lieferte die Rechtsprechung andererseits in gewissem Umfang eine Sanktionierung der unter Ebert aufgetretenen Tendenzen der Ausdehnung des ursprünglichen Anwendungsbereichs des Notverordnungsrechts. Denn das Gericht bestritt nie, daß es zulässig war, eine Störung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch dann anzunehmen, wenn ihre Ursachen in der Wirtschafts- und Finanzordnung lagen.

Unmittelbar zu Artikel 48 WRV nahm der Staatsgerichtshof erst in der Spätphase der Regierungszeit Brünings Stellung, doch hatte er bereits einige Jahre zuvor bei der Auslegung des preußischen Notverordnungsrechts die extensive Auslegung des Begriffs akzeptiert und wirtschaftliche Mißstände sowohl beim Staat als auch

---

145) Lammers/Simons I, Seite 276 ff.; vgl. dazu Drews, Staatsgerichtshof und preußisches Notverordnungsrecht, DJZ 1928, 1429.

146) Vgl. Joel aaO Seite 146 und Thoma aaO Seite 189 f.

bei den Selbstverwaltungskörperschaften als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angesehen.[147] Es war daher von vornherein zu erwarten, daß der Staatsgerichtshof diese Grundsätze auch bei der Auslegung des Artikels 48 WRV anwenden würde.

Trotz gegenläufiger Tendenzen bei der Nachprüfung von Landesnotverordnungsrecht waren die Befugnisse des Staatsgerichtshofs im tatsächlichen Bereich so weit eingeengt, daß die Rechtskontrolle niemals geeignet sein konnte, das Versagen der zur politischen Kontrolle berufenen Organe, insbesondere des Reichstags, zu kompensieren. Zudem führte in der Verfassungswirklichkeit der Mythos der Persönlichkeit Hindenburgs und die unerschütterliche Überzeugung von der sachlichen Unausweichlichkeit der Politik Brünings[148] dazu, daß die Möglichkeit eines Mißbrauchs der Präsidialbefugnisse zum Zwecke der Errichtung eines dauerhaften parteien- und parlamentsunabhängigen Regimes niemals in Erwägung gezogen wurde. Der Staatsgerichtshof hat in keinem den Artikel 48 Absatz 2 WRV betreffenden Verfahren eine Nachprüfung des tatsächlichen Ausmaßes der behaupteten Gefahr vorgenommen, sondern stets die von der Reichsregierung vorgenommene Beurteilung der Lage als offensichtlich zutreffend akzeptiert.[149] Mag hierin noch eine in den immanenten Grenzen des richterlichen Prüfungsrechts begründbare Zurückhaltung gelegen haben, so läßt sich doch insofern zu Recht von einem "Zurücktreten" der Rechtskontrolle[150] sprechen, als der Staatsgerichtshof gegenüber den Notverordnungsmaßnahmen der Reichsexekutive die Anforde-

---

147) Lammers/Simons II, Seite 51 ff. und 66 ff.

148) Vgl. dazu Bracher, Die unpolitische Politik: Brüning, in: ders., Das deutsche Dilemma, Seite 106 ff.

149) Noch deutlicher als der Staatsgerichtshof überließ das Reichsgericht (RGSt. 65, 366) die Beurteilung der finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Notstände ausschließlich der "offenbaren Anschauung des Reichspräsidenten". Vgl. dazu ausführlich Enz, Richterliche Kontrolle von Maßnahmen nach Artikel 48 II der Weimarer Reichsverfassung, Seite 85.

150) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 51.

rungen an die Mittel-Zweck-Relation, die gegenüber der preußischen Regierung eingestellt worden waren, außer Acht ließ. Dabei hätte auch eine sorgfältige Berücksichtigung der erkennbar werdenden langfristigen Gefahren der Notverordnungspolitik, insbesondere im Hinblick auf das Reich-Länder-Verhältnis, erfolgen müssen. Dies geschah jedoch nicht. Vielmehr verschaffte die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs dem uferlos werdenden Einsatz der Diktaturgewalt eine zusätzliche Legitimation, indem sie faktisch die Bestimmung des Umfangs der Maßnahmen vollständig der Exekutive überließ, ohne die Beurteilung der konkreten Sachlage durch die Exekutive nachzuprüfen und damit die Verfassungspraxis vorbehaltlos sanktionierte.

Einschränkend ist aber zu berücksichtigen, daß sich im Verlaufe eines Verfassungsstreits zwischen Bayern und dem Reich zeigte, daß die verfassungsrechtliche Dimension nur einen Teilbereich der mit der Anwendung des Artikels 48 verbundenen Problematik erfaßte, die von der betroffenen bayerischen Regierung in dem Augenblick vernachlässigt wurde, als sich im politischen Raum die Möglichkeit abzeichnete, in der Sache zu einem Kompromiß zu gelangen.[151] Diese Erfahrung mag das Gericht zu der Überzeugung geführt haben, daß das Problem der Eingrenzung der Präsidialbefugnisse selbst von den Betroffenen nur als zweitrangig angesehen wurde und hinter den Kampf der politischen Interessengegensätze zurücktrat.

So konnte die an sich zutreffende Feststellung, daß mit dem Versagen der politischen Kontrolle die Bedeutung der richterlichen Kontrolle wuchs[152], nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie die politische Kontrolle niemals vollständig hätte ersetzen können.

---

151) Siehe dazu im einzelnen unten Seite 303 ff.

152) Heckel, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand, mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, AöR NF 22 (1932), 257 ff. (292), spricht von einem "beklagenswerte(n) Versagen der politischen Kontrolle".

Der unvollkommene Ausbau der Kompetenzen des Staatsgerichtshofs in Bezug auf Artikel 48 WRV, insbesondere das Fehlen der Befugnis, über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reichs zu entscheiden, schien zunächst kein Mangel zu sein, da der Reichstags jederzeit die Möglichkeit hatte, Notverordnungen des Reichspräsidenten außer Kraft zu setzen.Theoretisch war somit eine verfassungswidrige Ausweitung der Diktaturbefugnisse nur denkbar, wenn sie von der Mehrheit des Parlaments gedeckt wurde. Daher lag in der unvollkommenen Regelung des Artikels 19 WRV kein Mangel der Verfassung, durch den der Machtverfall des Reichstages begründet oder ermöglicht wurde. Es war vielmehr die Unfähigkeit der im Reichstag vertretenen politischen Parteien, der Regierung Brüning eine tragfähige Alternative entgegenzusetzen, die schließlich zur Selbstausschaltung des Parlaments führte.[153]

So wurde denn auch die vielbeschworene Lücke in der Verfassung von keiner der betroffenen Parteien jemals als entscheidender Mangel kritisiert. Vor allem die SPD beurteilte die Politik Brünings nach taktisch-politischen und nicht nach verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.

Daß trotzdem der Staatsgerichtshof zu einem Hemmnis der Brüningschen Notverordnungspolitik wurde, lag nicht daran, daß Streitverfahren wegen der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte von Reichsorganen angestrengt wurden, sondern hatte seine Ursache darin, daß Brünings Politik auf den Widerstand einzelner Länder stieß, die darauf achteten, daß der föderative Charakter der Weimarer Republik unangetastet blieb. Neben der Polizeihoheit der Länder blieb vor allem die Selbständigkeit der Haushaltsführung der Länder und Gemeinden dem unmittelbaren Einfluß des Reichs entzogen, und das dadurch bedingte System der Zersplitterung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erwies sich als Hindernis für die Brüningsche Sanierungspolitik. So empfand man das Bedürfnis,

---

153) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 334 bis 344.

die "Polykratie der Träger des öffentlichen Willens auf finanzpolitischen Gebiet"[154] zurückzudrängen.

Für den Reichstag und die in ihm vertretenen Parteien, von denen mit Ausnahme der BVP keine eine entschieden föderalistische Politik verfolgte, waren die Auswirkungen der Notverordnungspolitik auf die föderative Ordnung nur von untergeordneter Bedeutung. Die Möglichkeiten der Länder, einschneidende Maßnahmen zu hemmen, waren recht gering. Der Reichsrat war nicht befugt, Notverordnungen nach Artikel 48 Absatz 2 aufzuheben. Es gab daher im Grunde nur zwei denkbare Wege. Man konnte versuchen, durch politische Kontakte zu Brüning und seiner Umgebung, denen die Regierungen der hauptsächlich betroffenen Länder Süddeutschlands politisch nahestanden, das Finanzprogramm der Reichsregierung abzuschwächen und ihm die drohenden Auswirkungen auf die Lebensfähigkeit der Länder zu nehmen. Diese Haltung war insbesondere bei der württembergischen Regierung zu beobachten.[155] Die andere Möglichkeit lag darin, unter Berufung auf die Reichsverfassung die Gewährleistung der Grundlagen der Eigenstaatlichkeit der Länder zu sichern oder sichern zu lassen.[156] Darin lag die wichtigste verfassungsmäßige Aufgabe des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich. Es war daher nur eine Frage der Zeit, bis die bayerische Regierung, nach deren Auffassung das verfassungsmäßige Weiterbestehen der Länder gefährdet war[157], die Möglichkeit einer Verfassungsklage ins Auge faßte.

Dieser Fall trat dann im Januar 1931 tatsächlich ein. Brüning hatte in die Dezember-Notverordnung vom 1.12.1930 auch das besonders von Bayern heftig bekämpfte Steuervereinheitlichungsgesetz aufgenommen, das bis zu jenem Zeitpunkt auf parlamentarischem Wege

---

154) Popitz, Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden, Seite 6 f.

155) Besson, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928-1933, Seite 166 ff.

156) Besson aaO Seite 168.

157) Besson aaO Seite 166.

nicht durchzusetzen gewesen war.[158] Am 30. Januar erhob die bayerische Regierung Klage beim Staatsgerichtshof.[159]

Allerdings mußte dieser Schritt gegen die Reichsregierung die bayerische Regierung in erhebliche Loyalitätskonflikte bringen, zählte doch die BVP zu den Parteien, die im Reichstag die Regierung stützten und weltanschaulich mit ihr verbunden waren. Daher war ein Verfassungsstreit zwischen Bayern und dem Reich nicht als grundsätzlicher Kampf um die Grundwerte der Verfassung zu verstehen. Die Problematik von Demokratie und Parlamentarismus, von Parteienstaat und Gewaltenteilung, die in dieser Zeit einem nachhaltigen Wandel des Verfassungsverständnisses ausgesetzt war, wurde von den Gegensätzen zwischen Bayern und dem Reich nicht erfaßt. Die im Vergleich zur Reaktion in Württemberg und Baden zu beobachtende Härte und der grundsätzlichere Charakter der Argumentation wurde stets von taktisch-politischen Erwägungen überlagert. Obwohl Bayern stets den verfassungsrechtlichen Gegensatz hervorhob, war dies in jedem Abschnitt der Auseinandersetzung nur ein Mittel, der politischen Forderung nach inhaltlicher Änderung der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 einen möglichst großen Nachdruck zu verleihen. Aus diesem Grunde erreichte auch später das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof niemals ein Stadium, in dem ein streitiger Ausgang unvermeidlich zu werden schien. Nur in

---

158) Vgl. dazu, speziell zu den Auseinandersetzungen zwischen Brüning und Held zwischen der Veröffentlichung des Finanz- und Wirtschaftsprogramms am 30.9.1930 und dem Erlaß der Notverordnung, die Darstellung von Schönhoven, Die Bayerische Volkspartei 1924 - 1932, Seite 252 - 254. Zu den Bemühungen der süddeutschen Länder, eine einheitliche Stellungnahme zustandezubringen siehe Besson aaO. Die allgemeine Problematik des Finanzausgleichs für das Verhältnis zwischen dem Reich und Bayern ist dargestellt in der Arbeit von Menges, Reichsreform und Finanzpolitik - die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf finanzpolitischem Wege in der Zeit der Weimarer Republik, passim, zur Notverordnung vom 1.12.1930 vgl. die Bemerkungen auf Seite 390.

159) WTB vom 31.1.1931; BA Koblenz R 43 I/2226, Blatt 9; Schönhoven aaO Seite 258. Die bayerische Regierung hegte zunächst Zweifel, ob die Notverordnung vom 1.12.1930 überhaupt beim Staatsgerichtshof angefochten werden konnte, Schreiben Gürtners an Held vom 9.1.1931, HStA München (GehStA) MA 103 794.

diesem Fall aber wäre der Staatsgerichtshof gezwungen gewesen, bei der Bestimmung der Grenzen der Präsidialbefugnisse gegenüber den Ländern Farbe zu bekennen.

Die bayerische Regierung wollte insgesamt den Eindruck vermeiden, daß man sich zu einem der Reichspolitik grundsätzlich entgegenarbeitenden Faktor entwickelte. Daher erschien ein Verfassungsstreit mit dem Reich, der zum ersten Mal auf einer Sitzung der Landesparteileitung der BVP am 16.12.1930 in Erwägung gezogen worden war, zunächst als unübersehbares Risiko. Der Parteivorsitzende Schäffer versicherte Brüning im Anschluß an diese Sitzung, daß die BVP sich grundsätzlich loyal verhalten wolle, deutete aber an, daß Bayern die Ernsthaftigkeit seiner verfassungsrechtlichen Bedenken nur dann glaubhaft machen könne, wenn man den vertretenen Standpunkt notfalls mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln durchzusetzen bereit war. Schäffer suchte aber zunächst nach einem Ausweg aus dem Dilemma, einerseits die Reichsregierung parlamentarisch stützen zu wollen, gleichzeitig aber eine Verfassungsklage gegen sie zu erheben, durch die möglicherweise ihre Legitimation in Frage gestellt worden wäre.[160]

Ein tauglicher Weg, die "unheilvollen Folgen"[161] eines Verfassungsstreits zu vermeiden, schien Schäffer die Einschaltung des Reichspräsidenten zu sein. Hindenburg wollte aber nicht mit Einzelheiten der Notverordnung behelligt werden und lehnte deshalb einen entsprechenden Vorschlag Schäffers ab.[162]

Die Stellungnahme der Präsidialkanzlei machte deutlich, daß man in der Umgebung Hindenburgs hinter den bayerischen Wünschen aus-

---

160) Zum Ganzen: Schreiben Schäffers an Brüning vom 16.12.1930, BA Koblenz R 43 I/2227, Blatt 2 - 4.

161) Schäffer aaO.

162) Das ablehnende Schreiben Hindenburgs ist im Archivbestand BA Koblenz aaO nicht enthalten, doch läßt sich sein Inhalt aus einem Schreiben Staatssekretär Meißners an Brüning vom 22.12.1930, aaO Blatt 7, entnehmen.

schließlich parteipolitische Überlegungen, keinesfalls jedoch eine grundsätzliche, auf eine Eingrenzung der Befugnisse des Artikels 48 gerichtete föderalistische Tendenz vermutete.[163] Schäffer warf daraufhin Hindenburg vor, die eigentliche Bedeutung des Problems nicht erkannt zu haben, und drohte, daß "in Bayern ein geschichtlicher Entschluß fallen würde, der für die gesamtdeutsche Entwicklung von größter Bedeutung sein könnte, wenn nicht die von der Reichsregierung geschaffenen Eingriffe in die Lebensrechte Bayerns zurückgenommen" würden.[164]

Hindenburg war jedoch nicht einmal bereit, Schäffer zu empfangen, falls nicht ein entsprechender Vorschlag von Brüning selbst kommen würde.[165] Der Reichskanzler, der über den Schriftwechsel auf dem laufenden gehalten wurde, erklärte sich nun zu einem Entgegenkommen bereit und schlug Verhandlungen mit der BVP vor.Er wies aber darauf hin, daß er nach mehrfacher Überprüfung der verfassungsrechtlichen Lage keinen Grund sehe, den bisher von der Reichsregierung eingenommenen Standpunkt aufzugeben. Deshalb blicke er einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs mit Gelassenheit entgegen, deutete zugleich aber an, daß ihm ein solcher Schritt der bayerischen Regierung ungelegen wäre.[166] Brüning schlug deshalb Verhandlungen für Mitte Januar 1931 vor und erklärte, sich bei Hindenburg dafür einsetzen zu wollen, daß Schäffer dem Reichspräsidenten seinen Standpunkt darlegen könnte.

Die Absicht, notfalls einen Verfasssungsrechtsstreit zu riskieren, wurde aber keineswegs von allen maßgeblichen politischen Kräften der BVP geteilt. Sowohl dem Ministerpräsidenten Held als auch

---

163) ebda.

164) BA Koblenz aaO Blatt 8.

165) BA Koblenz aaO Blatt 9.

166) Schreiben an Schäffer vom 3. Januar 1931, BA Koblenz aaO Blatt 13/14; vgl. Schönhoven aaO, Seite 256 Fn. 18.

Reichspostminister Schätzel, dem einzigen Vertreter der BVP im Reichskabinett, war ein solcher Schritt unangenehm. Am 8. Januar befand Held sich in Berlin. Dabei kam es zu kurzen Kontakten zwischen ihm, Stützel und Pünder. Dieser gewann den Eindruck, daß Held absolut dagegen war, es zu einem Streit kommen zu lassen, doch hätte er Besorgnis wegen der "schärferen Einstellung des Parteiführers Schäffer" geäußert.[167] Pünder folgte einer Empfehlung der BVP-Politiker, daß Brüning auf keinen Fall mit Schäffer allein verhandeln sollte, und lud deshalb zusätzlich Held, Schätzel, Prälat Leicht und Wohlgemuth auf den 15. Januar in die Reichskanzlei ein.[168]

Schäffer machte gleich zu Beginn dieser Verhandlungen[169] in gewissem Widerspruch zu seinen vorangegangenen Äußerungen deutlich, daß es ihm weniger auf die Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen durch den Staatsgerichtshof ankomme als vielmehr auf die Beseitigung der politischen Schwierigkeiten. Deshalb müßte die Notverordnung unter Fallenlassen des Steuervereinheitlichungsgesetzes abgeändert werden. Brüning erklärte dies für völlig ausgeschlossen. Die Drohung der bayerischen Verhandlungsteilnehmer, notfalls Schätzel aus dem Kabinett zurückzuziehen, beantwortete er mit seiner Rücktrittsdrohung.[170] Es ist fraglich, ob Brüning im Ernstfall wirklich so weit gegangen wäre, doch hielt auch Kaas einen Rücktritt des Reichskanzlers für die zweckmäßigste Lösung, falls man sich nicht darauf einigen könnte, die Streitfragen möglichst unpolitisch vor den Staatsgerichtshof zu bringen.

---

167) Vermerk Pünders vom 8.1.1931, BA Koblenz aaO Blatt 16; vgl. Schönhoven aaO Seite 256.

168) Schreiben vom 9.1.1931, BA Koblenz aaO Blatt 17.

169) an denen auch Kaas und Pünder teilnahmen

170) Protokoll der Verhandlung, angefertigt von Pünder, BA Koblenz aaO Blatt 18 ff.

Die Rücktrittsdrohung hatte wohl vor allem den Zweck, die bayerische Seite zu veranlassen, die politischen und rechtlichen Fragen der Auseinandersetzung zu trennen. Hatte Bayern bisher eine Klage als ultima ratio zur Durchsetzung seiner Ziele angesehen, erschien den Vertretern des Reichs ein solcher Schritt nunmehr in einem neuen Licht. Wenn man auch eine Klage für politisch unerwünscht gehalten hatte, so war jetzt der drohende Rückzug des BVP-Ministers aus dem Kabinett ein noch größeres Übel. Andererseits konnte Brüning sicher sein, daß der BVP das Risiko, den Rücktritt der Reichsregierung oder zumindest des Reichskanzlers verantworten zu müssen, zu groß war. Ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof bot jetzt einen tauglichen Weg, die Sachfragen einer Lösung zuzuführen. Brünings Rechnung ging auf. Von einer Abänderung der Notverordnung war im weiteren Verlauf der Besprechung nicht mehr die Rede. Brüning, Kaas und Pünder hatten damit dem Streit die eigentliche politische Spitze genommen. Man legte großen Wert darauf, den sachlichen Charakter der Auseinandersetzung zu betonen. Wie sehr die plötzliche Bereitschaft der Reichsseite, eine Klage hinzunehmen, taktisch motiviert war, zeigte die Bemerkung Brünings, daß der Streit nicht um jeden Preis mit einem streitigen Urteil enden sollte.[171]

Held, Wohlgemuth und Schäffer gingen auf Brünings Vorschläge ein. Man einigte sich sogar unter Vorgriff auf die endgültige Entscheidung der Landesvorstandsschaft der BVP zur Klageerhebung bereits auf feste Termine. Bayerns Klage sollte innerhalb von 8 - 10 Tagen eingereicht werden, innerhalb der gleichen Frist sollte die Klageerwiderung der Reichsregierung erfolgen, so daß Mitte Februar die von beiden Seiten angestrebten Vergleichsverhandlungen statt-

---

171) ebda.

finden könnten.[172]

Brüning hatte gegen Ende der Verhandlungen angedeutet, daß ihm Schlichtungsverhandlungen unter dem Vorsitz Bumkes sehr erwünscht wären.[173] Held, Schätzel und Wohlgemuth, nicht aber Schäffer, der vom Verlauf des Gesprächs nach Pünders Darstellung offensichtlich nicht befriedigt war, hatten sich dem Gedanken Brünings angeschlossen. Um der Gefahr einer politischen Eskalation in Bayern vorzubeugen, hatten sie aber vom Reichskanzler Zusicherungen verlangt, wie sich die Reichsregierung im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof verhalten würde. Brüning hatte dies aber abgelehnt, weil zuvor das Gesamtkabinett Stellung nehmen müsse und vieles auch von der Haltung Bumkes abhänge, andererseits aber eingeräumt, daß für den Fall, daß Bumke die Anregung aufnehmen würde, gewisse Möglichkeiten des Gesprächs bestünden, ohne dabei wesentliche Konzessionen in Aussicht zu stellen.

Für eine große Gefahr hielt Brüning einen Prozeß in Leipzig offenbar nicht, denn sonst hätte er nicht alle auf das Verfahren bezogenen Wünsche der bayerischen Vertreter so entschieden ablehnen können. Keinesfalls wollte er es zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über die Grenzen der Notverordnungspolitik kommen lassen. Der weitere Gang der Dinge sollte daher auch nicht ganz in die Hände des Staatsgerichtshofs gelegt werden. Man war sich vielmehr darin einig, daß die Einreichung der Klage nur den Zweck haben sollte, den Weg zu Schlichtungsverhandlungen freizumachen. Nur auf diese Weise hielt man es für möglich, einen Prestigeverlust beider Seiten in der Öffentlichkeit oder größere parlamentarisch Auseinandersetzungen zu vermeiden. Im Verlauf des Gesprächs war

---

172) So die Darstellung Helds in einem Schreiben, GehStA München, MA 103 794, in dem er im übrigen die Ansicht vertrat, die Aufnahme des Steuervereinheitlichungsgesetzes in die Notverordnung sei nur auf das Drängen der DVP zurückzuführen gewesen, während Brüning selbst durchaus zu einem Entgegenkommen bereit gewesen wäre. Vgl. auch Bericht Haniels vom 27.1.1931, BA Koblenz R 43 I/2226, Blatt 20 f.

173) BA Koblenz, R 43 I/2227 Blatt 18 ff. (Protokoll siehe oben Seite 308 Fn. 170).

deutlich geworden, daß die Reichsregierung durchaus einzelne Konzessionen in der Sache einräumen mußte und hierzu auch in gewissem Umfange bereit war. Es war jedoch aus Prestigegründen ausgeschlossen, schon jetzt die Notverordnung abzuändern, weil dadurch in der Öffentlichkeit der Eindruck eines Zurückweichens gegenüber bayerischem Druck entstanden wäre. In der neutralen Atmosphäre von Schlichtungsverhandlungen in Leipzig war ein solches Entgegenkommen eher möglich.

Der Landesausschuß der BVP entsprach dann im wesentlichen dem Vorschlag, der ihm von Schäffer vorgetragen worden war. In der veröffentlichten Entschließung hielt man sich aber eine Option auf politische Konsequenzen offen, falls die Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen sollten[174]:

> "Der Landesausschuß der BVP betrachtet die Aufnahme des sog. Steuervereinheitlichungsgesetzes in die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 als einen schweren, mit den Grundsätzen der Reichsverfassung in Widerspruch stehenden Eingriff in die Lebensrechte der Länder, umsomehr, als nach seiner Überzeugung dieses Gesetz durch die Zeitverhältnisse und die Finanz- und Wirtschaftsnot des Deutschen Reiches in keiner Weise veranlaßt war. Der Landesausschuß weiß, daß damit ein entscheidender Abschnitt in dem Kampfe um die Erhaltung der Selbständigkeit der Länder begonnen hat. Er ist deshalb der Überzeugung, daß alle rechtlichen und auch die letzten politischen Mittel von Seiten der Partei eingesetzt werden müssen. Die Klage vor dem Staatsgerichtshof des Reichs ist sofort zu erheben; ihr hat die Anwendung der letzten politischen Mittel zu folgen, wenn nicht in angemessener Frist die Reichsregierung ein befriedigendes Ergebnis schafft."

Am 30. Januar rief das Land Bayern, vertreten durch den Staatsminister der Finanzen, den Staatsgerichtshof an.[175] In der Klage-

---

174) Schreiben Schäffers an Brüning vom 19.1.1931, BA Koblenz aaO Blatt 22; vgl. auch Notiz in WTB Nr. 133 vom 19.1.1931 und Schönhoven aaO Seite 257.

175) siehe oben Seite 305 Fn. 159.

schrift wurde gerügt, daß das Reich die der Grundsatzgesetzgebung in Artikel 10 der Reichsverfassung gezogenen Grenzen zu Lasten Bayerns nicht beachtet habe und vor allem, daß Artikel 48 Absatz 2 der Reichsverfassung keinen Hebel böte, sich über solche Vorschriften hinwegzusetzen, die zum Schutze der Länder geschaffen wären.[176]

Nach Empfang der bayerischen Klageschrift richtete Pünder ein persönliches Schreiben an Bumke[177], in dem er unter Hinweis auf dessen Verhalten im Thüringer Fall eine Initiative des Reichsgerichtspräsidenten zu Vergleichsverhandlungen anregte. Dem Schreiben war eine Abschrift des Protokolls der Besprechung in der Reichskanzlei vom 15. Januar beigefügt, so daß Bumke sich ein klares Bild von den Erwartungen, die die Beteiligten an den Staatsgerichtshof stellten, machten konnte. Vor allem wurde ihm von Anfang an deutlich, daß eine Klärung der streitigen Rechtsfragen nur als untergeordnetes Problem angesehen wurde.

---

176) Dabei berief man sich auf die "überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller". Zum Nachweis dienten die Kommentare von Anschütz, 10. Aufl.,Seite 255 und Poetzsch-Heffter, 3. Aufl., Seite 239 ff.; ferner die Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen, RGSt. 56, 151 (163).

177) Datiert vom 10.2.1931, BA Koblenz aaO, Blatt 35. Es lautete: "Lieber Herr Bumke! Gestatten Sie gütigst, daß ich in der bayerischen Klagesache wegen des Steuervereinheitlichungsgesetzes beim Staatsgerichtshof Ihnen rein persönlich nachstehend einige Mitteilungen mache. Sie wissen von mir, daß es mir völlig fernliegt, Sie in Ihrem hohen Amte irgendwie beeinflussen zu wollen. Ich glaube, Sie werden es aber gewiß selber begrüßen, daß ich Ihnen von der anliegenden Aufzeichnung Kenntnis gebe, um deren vertrauliche und persönliche Lektüre ich Sie bitten darf. Die Klagebeantwortung des Reichs wird entsprechend der mit Bayern getroffenen Verabredung schon recht bald bei Ihnen eingehen; und es würde vom Herrn Reichskanzler mit Dank begrüßt werden, wenn Sie sich alsdann, ähnlich wie im Thüringer Fall, für Schlichtungsverhandlungen zur Verfügung stellen würden. Ein positives Ergebnis sehe ich einstweilen allerdings nicht."

Der in den Verhandlungen abgesprochene Zeitplan wurde aber von der Reichsseite nicht eingehalten. Vor allem das Reichsfinanzministerium blockierte den geplanten Ablauf. Die Gegenerklärung des Reichs wurde erst am 21. Februar abgegeben.[178] Popitz hatte in einem Artikel in der Kölnischen Zeitung ausgedrückt[179], daß man im Reichsfinanzministerium jedes auch nur geringfügige Nachgeben Brünings für völlig überflüssig hielt. Popitz machte aus der unitarischen Zielsetzung des Steuervereinheitlichungsgesetzes keinen Hehl. Vor allem aber sprach er dem Staatsgerichtshof jegliche Prüfungskompetenz ab. Die Bestimmung dessen, was ein wichtiges Gesellschaftsinteresse sei, müsse alleinige Aufgabe des Gesetzgebers bleiben, ohne Unterschied, ob dies durch ein formelles Gesetz bestehe oder durch eine Notverordnung auf Grund des Artikels 48 Absatz 2 WRV. Angesichts der Notlage von Staat und Wirtschaft müsse die Reichsleitung das tun, was nach ihrer Ansicht zur Rettung

---

178) Schreiben Helds, GehStA München, MA 103 794. Held führte aus, daß es für Brüning aus Prestigegesichtspunkten nicht möglich gewesen sei, ohne weiteres von sich aus eine Änderung des Steuervereinheitlichungsgesetzes vorzunehmen. Aus diesem Grunde sei die Einschaltung des Staatsgerichtshofs vereinbart worden. Weiter schrieb er:"Dabei wurden feste Termine vereinbart. Unsere Klage sollte innerhalb 8 - 10 Tage nach dem Tage der Unterredung eingereicht werden. Innerhalb der gleichen Frist werde die Reichsregierung die Klagebeantwortung dem Reichsstaatsgerichtshof zustellen. Dann sei der Weg frei zu den oben angedeuteten Verhandlungen, die Mitte Februar stattfinden sollten. Bayern hat alsbald nach der Unterredung seine Klage eingereicht. Erst am 21. Februar ist seitens des Reichs die Klagebeantwortung erfolgt. Bei einer Unterredung, die ich am Fastnachtsdienstag mit dem Herrn Reichskanzler hatte, erklärte dieser, er habe bereits die notwendigen Schritte getan, den Herrn Präsidenten Bumke zu veranlassen, sofort die außergerichtlichen politischen Verhandlungen anzuregen (...). Ich darf demnach feststellen: Der ganze modus procedendi geht auf den Herrn Reichskanzler zurück und der Herr Reichskanzler kann in der Vorbereitung der Verhandlungen durch uns absolut keine Unfreundlichkeit, geschweige eine süddeutsche Verschwörung erblicken." Helds Schreiben hatte den Zweck,eine Abstimmung über die einzuschlagende Taktik mit den süddeutschen Ländern zu erreichen, vgl. Schönhoven aaO, Seite 258 und Besson aaO, Seite 171 ff.

179) vom 9.2.1931.

aus der Gefahr geboten wäre. Dies sei nicht die Aufgabe "beliebiger Rechtsgelehrter, sondern die Willensmeinung bestellter Führer dieses Staates".

In diesen Formulierungen wird der Einfluß Carl Schmitts deutlich, der vom Reichsfinanzministerium mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt worden war.[180] Gegenüber der wirtschaftlichen Not des

---

180) Dieses Gutachten, nicht speziell für diesen Verfassungsstreit, sondern von der Reichsregierung bereits vorher zur Einschätzung der Grenzen der Präsidialbefugnisse in Auftrag gegeben, diente dem Schriftsatz der Reichsregierung vom 21. Februar 1931 als Grundlage. Die nach Ansicht der Reichsregierung bestehenden Befugnisse aus Artikel 48 Absatz 2 WRV wurden katalogartig wie folgt zusammengefaßt:

1. Verordnungen können nicht nur auf dem Gebiete des Polizeiwesens (im weitesten Sinne) erlassen, sondern auch Angelegenheiten auf dem Gebiete des Wirtschafts- und Finanzwesens regeln.
2. Es können nicht nur Vorschriften von vorübergehender, sondern auch von unbestimmter längerer Dauer getroffen werden.
3. Rechtsnormen können auch für solche Rechtsgebiete aufgestellt werden, die an sich der Gesetzgebung der Länder vorbehalten sind.
4. Eine Nachprüfung der Ermessung der Reichsregierung und des Reichspräsidenten durch den Staatsgerichtshof ist ausgeschlossen.

Carl Schmitt zufolge handelte es sich hierbei um anerkannte Rechtssätze, denen kraft gewohnheitsrechtlicher Geltung Rechtsnormcharakter zukomme.

Sein Gutachten war für die Reichsregierung besonders deshalb von großem Wert, weil Schmitt bis zu diesem Zeitpunkt zu den Gegnern der Zulässigkeit gesetzesvertretender Notverordnungen gezählt hatte (siehe: E.R.Huber, Die Lehre vom Verfassungsnotstand in der Weimarer Staatstheorie, in: Bewahrung und Wandlung, Seite 201). Carl Schmitt hielt auch daran fest, daß diese Befugnis nicht zu den ursprünglichen Diktaturkompetenzen gehörte, doch stellte er auf Grund der Regierungspraxis seit Ebert und der Entwicklung der staatsrechtlichen Lehren zu Artikel 48 fest, daß sich eine sichere Rechtsüberzeugung gebildet habe.

Das Gutachten ist enthalten in BA Koblenz R 43 I/1870, Blatt 216 Vgl. dazu auch: Muth, Carl Schmitt in der deutschen Innenpolitik des Sommers 1932, Historische Zeitschrift (HZ), Beiheft 1 (1971), 75 (98 ff.).

Staates war es erforderlich, daß von der Reichsregierung die sachlich "richtigen" Maßnahmen ergriffen wurden. Auf die Einhaltung der Handlungsformen des Verfassungsstaates konnte nach dieser Auffassung nur derjenige drängen, der bewußt die Zerstörung des Staates in Kauf nehmen wollte. Die bayerischen Widerstände gegen das Steuervereinheitlichungsgesetz waren für Popitz ausschließlich Ausdruck partikularistischer Bestrebungen:

> "Ein Glied dieses Staates geht darauf aus, dieses Rettungswerk wieder zu beseitigen, den Führerwillen wirkungslos zu machen. Ist es wirklich diesem Tatbestand gegenüber wichtig, ob eine Norm der Verfassung dieses Glied des Reichs formell zu seinem Handeln, zur Klageerhebung bei dem Staatsgerichtshof berechtigt? Der Satz, daß der, der sich seines Rechtes bedient, niemand verletzt, gilt nicht ausnahmslos, am wenigsten im öffentlichen Recht."

Das weitere Verhalten des Reichs war zunächst darauf angelegt, die Angelegenheit zu verzögern. Nachdem Held im Anschluß an den Eingang der Gegenerklärung des Reichs Brüning vorgeschlagen hatte, nunmehr die Initiative zu den geplanten politischen Verhandlungen zu ergreifen[181], reagierte der Reichskanzler nicht. Das Reichsfinanzministerium hatte inzwischen auch innerhalb der Reichsregierung die bereits in dem Artikel von Popitz angedeutete Auffassung, daß vom prozessualen Standpunkt aus Schlichtungsverhandlungen nicht geboten seien, mit Nachdruck vertreten. Man ging davon aus, daß die Aussichten des Reichs auf ein obsiegendes Urteil äußerst günstig waren.[182]

Der Anstoß zur Aufnahme der Verhandlungen kam schließlich von Bumke selbst. Am 6. März informierte er[183] Pünder über ein Schreiben Helds vom Vortage, in dem dieser die Vermutung geäußert

---

181) Schreiben vom 27.2.1931, BA Koblenz aaO, Blatt 112.

182) Notiz vom 3.3.1931, aaO, Blatt 113.

183) aaO, Blatt 114.

hatte, die Reichsregierung habe inzwischen formell Vergleichsverhandlungen angeregt. Dies war jedoch nicht der Fall. Bumke bat deshalb Pünder um einen Hinweis, ob er nunmehr von sich aus irgendwelche Schritte unternehmen sollte. Er bot an, eine anstehende Dienstreise nach Bern zu unterbrechen, um mit der bayerischen Regierung Fühlung zu nehmen. Pünder hielt aber Vorbesprechungen nicht für erforderlich und ging deshalb auf dieses Angebot nicht ein. Das eigentliche Motiv war aber, daß man den offiziellen Beginn der Schlichtungsverhandlungen mit Rücksicht auf die Etatdebatten im Reichstag verzögern wollte, weil man durch gleichzeitig laufende Verhandlungen in Leipzig eine Erschwerung des Ablaufs der Beratungen im Reichstag erwartete.[184] Um sich aber nicht dem Vorwurf der Illoyalität auszusetzen, glaubte man jedoch, sich dem Wunsch nach Vergleichsverhandlungen nicht länger grundsätzlich entgegenstellen zu können. Gegenüber der harten Linie des Reichsfinanzministeriums setzte sich die kompromißbereitere Haltung der Reichskanzlei durch. Pünder teilte Held mit[185], daß die Reichsregierung nunmehr den Augenblick für den Eintritt in die geplanten Verhandlungen für gekommen hielt. Man wollte allerdings die Rückkehr Bumkes, der angekündigt hatte, daß die Reise nach Bern mehrere Tage in Anspruch nehmen würde, abwarten. Noch am gleichen Tag erging aber dennoch das formelle Ersuchen an den Reichsgerichtspräsidenten, Schlichtungsverhandlungen einzuschieben. Pünder fügte dem Dienstschreiben an Bumke noch einen privaten Brief bei, in dem er die Erwartung aussprach, daß der verfassungsrechtliche Standpunkt des Reichs vom Staatsgerichtshof geteilt werden würde, und erneut darauf hinwies, daß das jetzt einzuschlagende Verfahren ausschließlich politische Gründe hätte:

---

184) Vermerk Pünders vom 9.3., BA Koblenz aaO Blatt 116; vgl. Schönhoven aaO Seite 258.

185) BA Koblenz aaO.

"Lieber Herr Bumke! Zunächst darf ich nochmals betonen, daß die Vergleichsverhandlungen dem Herrn Reichskanzler ernst gemeint sind, und er sich gerade von ihrem Vorsitz viel verspricht. Vom rein juristischen Standpunkt hätten wir, da wir die Rechtslage als für uns günstig ansehen, solche Schlichtungsverhandlungen nicht zu erbitten gehabt. Aus politischen Gründen legt der Herr Reichskanzler entsprechend den Verabredungen vom 15.Januar aber doch Wert darauf, daß durch diese Dinge der politische Frieden mit Bayern nicht gestört wird. So sehr er sonach - wie gesagt - die Einschiebung solcher Vergleichsverhandlungen durch Sie dankbar begrüßt, so legt er doch keinerlei Wert darauf, daß durch sie der an sich schon schwierige Ablauf der Etatberatungen des Reichsrats in den nächsten 2 - 3 Wochen noch weiterhin gestört wird. Er ist also mit einem Wort der Auffassung, daß sie nunmehr solche Vergleichsverhandlungen alsbald formell in die Wege leiten und einen Termin in nicht zu naher Frist in Aussicht nehmen möchten. Daher meine Formulierung in meiner offiziellen Antwort, daß sie erst nach Rückkehr nach Leipzig über einen beiderseits genehmen Termin mit den Parteien in Fühlung treten möchten. Aus dem gleichen Grunde liegt dem Herrn Reichskanzler auch nichts an einer Vorbesprechung Ihrerseits in München, durch die Sie zudem noch in Ihren bereits in Aussicht genommenen Reisedispositionen vielleicht etwas gestört worden wären. Sollte es Ihnen andererseits aber möglich sein, nach dem 19. des Monats für einen oder nur einen halben Tag - formell vielleicht wegen Fühlungnahme über einen der Reichsregierung genehmen Termin - nach Berlin zu kommen, so wäre Ihnen der Reichskanzler hierfür sehr dankbar." 186

Es fällt schwer, in diesen, wenn auch zurückhaltend formulierten Anregungen nicht einen massiven Versuch Pünders zu sehen, den Ablauf des Verfahrens in einer dem Reich günstigen Weise zu beeinflussen. Während er eine Kontaktaufnahme Bumkes mit der bayerischen Regierung zu verhindern suchte, angeblich um die Reisedispositionen Bumkes nicht zu stören, wollte man ihm eine zusätzliche Reise nach Berlin zumuten, die doch nur den Sinn haben konnte, Bumke für eine Stützung des Standpunktes der Reichsregierung zu gewinnen.

---

186) BA Koblenz aaO.

Der Reichsgerichtspräsident ging dann auch auf den Vorschlag Pünders nicht ein, sondern nutzte seinen kurzen Aufenthalt in München dazu, der bayerischen Regierung sein Interesse mitzuteilen, ihren Rechtsstandpunkt bereits vor Beginn der Schlichtungsverhandlungen kennenzulernen. Ihm wurden daraufhin "Bemerkungen Bayerns zu den Verhandlungen über die Steuervereinheitlichungsvorschriften des Reichs" nach Bern zugesandt.[187] Darin wurde Bayerns verfassungsrechtlicher Standpunkt, dem im wesentlichen ein Gutachten des Staatsrechtlers Maunz zugrundelag[188], dargelegt und ausgeführt, daß dieser von Schiedsverhandlungen nicht berührt werden könnte. Dennoch sei die Regierung bereit, einer Vereinbarung mit dem Reich zuzustimmen, vorausgesetzt, der Rechtsbestand dieser Vereinbarungen würde gegen spätere Beeinträchtigungen gesichert und gewisse sachliche Mindestforderungen Bayerns würden berücksichtigt. Als Anlage zu diesen "Bemerkungen" legte die bayerische Regierung Bumke eine ausführliche Darstellung ihres verfassungsrechtlichen Standpunktes vor, in der sehr viel weiter ausgeholt wurde als in der dem Staatsgerichtshof bereits vorliegenden Klageschrift. Vor allem der letzte Abschnitt[189] machte deutlich, daß der gegenwärtige Streit größere Dimensionen aufwies und endgültig mit einer kurzfristigen politischen Einigung nicht zu bewältigen war. Hinter den von der Reichsregierung vorgebrachten wirtschaftlichen Gründen vermutete man als leitendes Motiv die Absicht, der Verwirklichung des Einheitsstaates ein Stück näher zu kommen. Angesichts der Äußerungen Popitz'sicherlich nicht ohne Grund. Man hielt das Steuervereinheitlichungsgesetz für einen ersten Schritt zu einer umfassenden Reichsreform, durch die das verfassungsrechtliche Verhältnis von Reich und Ländern von Grund auf neu geordnet werden sollte. Mit der Anrufung des Staatsgerichtshofs

---

187) BA Koblenz,aaO Blatt 121 ff.

188) GehStA München, MA 103 794.

189) BA Koblenz, aaO Blatt 168 (Seite 40).

beabsichtigte man, daß Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, wie es einem Rechtsstaat angemessen sei,reinlich geschieden würden. Nur so könne dem Rechtsgedanken gegenüber dem Machtgedanken in der Politik zum Siege verholfen werden.

Diese Bemerkungen der bayerischen Regierung standen im Widerspruch zu den Vereinbarungen, die mit der Reichsregierung getroffen worden waren. Denn man war sich darüber einig gewesen, daß trotz der Anrufung des Staatsgerichtshofs die verfassungsrechtliche Grundproblematik gerade nicht in den Vordergrund gerückt werden sollte. Brüning hielt daher diese Bemerkungen auch für einen Verstoß gegen die Abmachungen vom 15. Januar. Nach seiner Auffassung lag nämlich in dem Verzicht der Reichsregierung, sich auf eine Erledigung der Klage ohne Urteil einzulassen, ein bedeutendes Entgegenkommen, da er keinen Zweifel daran hatte, daß die Vorschriften der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 absolut unanfechtbar waren. Seiner Ansicht nach sollten die Besprechungen in Leipzig auf die Frage beschränkt bleiben, ob "aus politischen Gründen eine für das Land Bayern tragbare politische Lösung hinsichtlich der Durchführung der neuen Vorschriften gefunden werden könne."[190]

Brüning machte unmißverständlich deutlich, daß Verhandlungen auf der Grundlage des von Bayern festgelegten Ausgangspunktes von vornherein zur Aussichtslosigkeit verurteilt wären. Dennoch stellte er es Bumke anheim, zu Vergleichsverhandlungen auf der Grundlage der Vereinbarungen vom 15. Januar einzuladen.[191]

Eine erste Besprechung[192] in der Reichskanzlei blieb ohne jedes

---

190) Schreiben Brünings an Bumke vom 13.3.1931,BA Koblenz aaO Blatt 178.

191) ebda.

192) vom 2.4.1931, BA Koblenz aaO Blatt 180.

greifbare Ergebnis.[193] Man einigte sich lediglich darauf, zu einem späteren Zeitpunkt erneut Verhandlungen aufzunehmen. Unter staatsrechtlichem Aspekt ist allerdings von Bedeutung, daß Bumke in dieser Besprechung die ja keineswegs unbestrittene Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs bejahte und deshalb auch jede Äußerung zur Rechtslage vermied.

Am 2. Mai wurden die Verhandlungen fortgesetzt.[194] Neben Bumke nahm von Seiten des Staatsgerichtshofs auch der vorgesehene Berichterstatter, Reichsgerichtsrat Linz, teil. Die verfassungsrechtliche Problematik des Falles wurde in der Diskussion kaum gestreift. Bumke erteilte der Reichsseite das Wort, um festzustellen, inwieweit ein Entgegenkommen auf bayerische Wünsche möglich war. Ebenso sollte Bayern sich dazu äußern, unter welchen Voraussetzungen es einer vergleichsweisen Beilegung des Streitfalles zustimmen könne. Es stellte sich jedoch bald heraus, daß die bayerischen Wünsche weit über das hinausgingen, was die Reichsregierung aus politischen und wirtschaftlichen Gründen zuzugestehen bereit war. Als Bumke erkannte, daß sich eine Annäherung der gegenseitigen Standpunkte nicht ergab, erklärte er die Aussprache für gescheitert und schlug vor, das ordentliche Verfahren fortzusetzen. Bayern sollte zunächst einen weiteren Schriftsatz einreichen, das Reich hierauf unverzüglich erwidern. Nach Abgabe des Gutachtens des Berichterstatters und der Mitberichterstatter wollte Bumke Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmen.[195]

---

193) ebda und Aktenvermerk des Reichsfinanzministeriums BA Koblenz aaO, Blatt 183.

194) Aktenvermerk des Reichsfinanzministeriums vom 8.5.1931, BA Koblenz aaO Blatt 217 - 220.

In der Zwischenzeit hatte Schäffer, der zu den Besprechungen nicht hinzugezogen worden war, versucht, über Hindenburg seine Teilnahme an den weiteren Verhandlungen durchzusetzen, vgl. dazu Schönhoven aaO, Seite 259. Schäffers Vorstoß scheiterte zwar, doch wurde er später zu einer Schlüsselfigur der Verhandlungen, da Brüning die Auseinandersetzung mit dem Vorsitzenden der Koalitionspartei als Erschwernis ansah und Schäffer von sich aus beteiligte.

195) BA Koblenz aaO.

Held gab später als Begründung des Scheiterns der Verhandlungen an, der Staatsgerichtshof habe es vermeiden wollen,"wegen anderweitiger Konsequenzen die rechtliche Anwendbarkeit des Artikels 48 der Reichsverfassung für diesen Fall näher zu erörtern".[196]

Diese Interpretation mag aus der Enttäuschung Helds über den Verlauf der Verhandlungen zu erklären sein, tatsächlich spielte aber in diesem Stadium der Auseinandersetzung die Frage der Überprüfung der Notverordnung am Maßstab des Artikels 48 nicht die ausschlaggebende Rolle. Nach den erklärten Absichten beider Seiten hatten die Verhandlungen nur das Ziel, zu einer politischen Verständigung zu gelangen.[197]

Auf Grund der bisherigen politischen Entwicklung war die bayerische Verhandlungsposition von vornherein sehr schwach. Wenn Held gehofft hatte, daß dies durch eine Erklärung Bumkes zu materiellrechtlichen Problemen hätte geändert werden können, widersprach dies der Grundlage, auf der diese Gespräche aufbauten. Der ordentliche verfassungsprozessuale Ablauf war vielmehr - wenn auch nicht formell - unterbrochen. Auch hatte Bumke in den Verhandlungen am 28. März darauf hingewiesen, daß er keine Stellungnahme zur Rechtslage abgeben würde, weil dies als Verstoß gegen die Neutralität hätte aufgefaßt werden müssen, durch den zwangsläufig die Verhandlungspositionen beeinflußt worden wären.[198]

---

196) Mitteilung Helds an den württembergischen Gesandten in München, zitiert nach Besson aaO Seite 173.

197) Daher ist es problematisch, wenn Kolbe aaO Seite 158 die Richtigkeit der Beurteilung Helds offenläßt, um jedenfalls eine Neigung des Staatsgerichtshofs festzustellen,Brüning zu unterstützen.

198) Siehe oben Seite 320.
Bumke hatte aber angedeutet, daß der Staatsgerichtshof zumindest in der Frage, ob die Vorschriften über die Steuervereinheitlichung zeitlich enger befristet werden müßten, eher der Auffassung der Reichsregierung zuneigen würde und damit in gewissem Umfang deren Verhandlungsposition gestärkt. Er hatte nämlich auf die ständige Rechtsprechung des Reichsgerichts hingewiesen, nach der auf Grund des Artikels 48 Absatz 2 WRV nicht nur Vorschriften von vorübergehender, sondern auch von unbestimmter längerer Dauer erlassen werden durften.

Jedenfalls läßt sich aus der im Reichsfinanzministerium gefertigten Aufzeichnung über die Aussprache kein Hinweis auf die Berechtigung der Bewertung Helds entnehmen. Die Verhandlungen dürften von vornherein nur geringe Erfolgsaussichten gehabt haben. Die Bereitschaft der Reichsregierung zu einem Entgegenkommen in der Sache war äußerst schmal. Bumke hatte kaum etwas anderes unternommen, als das Scheitern der politischen Gespräche formell festzustellen.

In der Reichskanzlei war man jetzt der Auffassung, daß die politische Phase der Auseinandersetzung beendet sei und dem ordentlichen Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nunmehr "Fortgang gegeben" werden müsse.[199]

Überraschenderweise unternahm aber dann die bayerische Seite noch einen weiteren Vorstoß, um zu einer politischen Lösung zu gelangen.[200] Reichspostminister Schätzel, dessen Rückzug aus dem Kabinett Gerüchten zufolge erneut erwogen worden war[201], fragte bei Brüning im Namen der Bayerischen Volkspartei an, ob er bereit sei, nochmals über das Steuervereinheitlichungsgesetz zu verhandeln.[202] Brüning ging hierauf ein.[203] Dies zeigt, daß ihm trotz seines grundsätzlich harten Standpunktes an einer Beschwichtigung Bayerns gelegen war. Denn die Aussichten auf eine Einigung waren kaum günstiger als vor dem 2. Mai, da Schätzel

---

199) Notiz Pünders für WTB vom 2.5.1931, BA Koblenz aaO Blatt 207.

200) Die Verbitterung über die unnachgiebige Haltung des Reichs war in Bayern groß. Nach Auffassung von Aretins (Münchener Neueste Nachrichten vom 8.5.1931) hätte die Reichsregierung nur versucht,"sich von dem höchsten Gericht eine Bestätigung des beanspruchten Rechts" geben zu lassen, "grundlegende Verfassungsfragen auf dem Wege der Notverordnung nach ihrem Willen zu lesen." Eine den Absichten der Reichsregierung entsprechende Entscheidung des Staatsgerichtshofs würde nach seiner Auffassung die faktische Aufhebung der Reichsverfassung bedeuten.

201) Augsburger Postzeitung vom 12.5.1931.

202) Vermerk Pünders vom 8.5.1931, BA Koblenz aaO Blatt 221.

203) ebda.

seiner Anfrage die Feststellung hinzugefügt hatte, daß die BVP ihre grundsätzliche Haltung gegenüber den Vorschriften nicht ändern würde. Nun aber war die Reichsregierung bereit, Bayern entgegenzukommen. Der bayerische Ministerrat befürwortete daraufhin trotz großer Skepsis die Fortsetzung der Verhandlungen und ließ die Frage, ob das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof fortgesetzt werden sollte, offen.[204]

Auf einer erneuten Besprechung in der Reichskanzlei am 21. Mai kam es schließlich zu einer vorläufigen Einigung. Nachdem die Frage, auf welchem Wege die Änderungen durchgeführt werden sollten, geklärt worden war [205], sagte Held zu, sofort nach ihrer Veröffentlichung die Klage vor dem Staatsgerichtshof unter Wahrung des grundsätzlichen Rechtsstandpunktes zurückzuziehen.[206]

In der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931 wurde schließlich die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 in einer den Abmachungen entsprechenden Weise[207] geändert. Die bayerische Regierung zog unmittelbar darauf ihre Klage zurück.[208]

Das Verfahren fand damit sein Ende, ohne daß der Staatsgerichtshof die für das Weimarer Verfassungsrecht so grundsätzliche Frage der Grenzen der Präsidialbefugnisse gegenüber den Ländern entscheiden mußte. Wenn heute Möglichkeiten diskutiert werden, die

---

204) Sitzungsprotokoll GehStA München, MA 103 794; vgl. Schönhoven aaO Seite 260.

205) Es wurde erwogen, entweder die Änderungen als Gesetzentwurf an die gesetzgebenden Körperschaften zu leiten oder in eine neue Notverordnung aufzunehmen, Vermerk BA Koblenz aaO Blatt 226 f. Zu den damit verbundenen taktischen Absichten vergleiche Besson aaO Seite 174 und Schönhoven aaO Seite 260.

206) Schreiben an Brüning vom 2.6.1931, GehStA München MA 103 794.

207) Allerdings stieß das von Brüning eingeschlagene Verfahren, insbesondere seine Informationspolitik, in Bayern erneut auf Unverständnis, vgl. Schönhoven aaO Seite 260 f.

208) Schreiben an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, BA Koblenz aaO Blatt 268.

geeignet gewesen wären, die Durchbrechung des Weimarer Verfassungssystems rechtzeitig zu verhindern, muß aus diesem Grunde dieses Verfahren ausscheiden. Es stellt sich aber die Frage, ob der Staatsgerichtshof nicht mit aller Macht darauf hätte dringen müssen, daß der Prozeß in der Hauptsache durchgeführt wurde, ob er nicht mit seiner Bereitschaft, die Schlichtungsverhandlungen zu leiten, eine Chance aus der Hand gegeben hat, die weitere verhängnisvolle Entwicklung zu hemmen. Hätte das Gericht der bayerischen Klage stattgegeben, wäre die Errichtung des autoritären Staates nur gegen das höchste Verfassungsgericht durchzusetzen gewesen. Daß in der Reichsregierung Kräfte am Werk waren, die über die Bindungen der verfassungsmäßigen Ordnung zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele hinwegzugehen bereit waren und die auch den Staatsgerichtshof nur als ein lästiges Hindernis ansahen, war im Verlaufe des Verfahrens offenbar geworden. Insbesondere die Stellungnahme von Popitz hatte den Föderalismus und die zu seinem Schutz etablierte Staatsgerichtsbarkeit als Partikularismus und Unvernunft "beliebiger Rechtsgelehrter" denunziert. Doch aus der Darstellung des Prozeßverlaufs ergibt sich, daß in keiner Phase eine Möglichkeit gegeben war, eine Klärung der verfassungsrechtlichen Grundfragen herbeizuführen. Stets waren auf beiden Seiten taktische Erwägungen maßgebend, letztlich aber der Wille zu einer politischen Einigung immer vorhanden. Lediglich nach dem Scheitern der Gespräche am 2. Mai sah es für eine kurze Zeit so aus, als ob der Prozeß doch noch durchgeführt werden sollte. Doch nun waren es nicht Brüning oder Bumke, die der Auseinandersetzung um Artikel 48 ausweichen wollten. Vielmehr brachte der erneute Vorstoß der bayerischen Seite die Einigung.

Darüber, wie ein streitiges Verfahren ausgegangen wäre, kann letztlich nur spekuliert werden. Es ist aber zu bezweifeln, daß der Staatsgerichtshof sich zu einem der Reichsregierung ungünstigen Urteil hätte durchringen können, da der politische Wille, Brüning zu stützen, im Verlauf der Kontakte und der Ver-

handlungen nicht verborgen geblieben war, wenn auch der Reichsgerichtspräsident die Versuche Pünders, ihn zu beeinflussen, ignorierte.

5. Die Entscheidungen vom 5. Dezember 1931

Erst gegen Ende des Jahres 1931 erhielt der Staatsgerichtshof in zwei Entscheidungen Gelegenheit, seine Auffassung über den Umfang der Kompetenzen des Reichspräsidenten aus Artikel 48 Absatz 2 WRV näher zu bestimmen.[209] Gegenstand der Entscheidungen waren die Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. Juli 1930[210] bzw. die Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherstellung der Haushalte der Länder und Gemeinden vom 24. August 1931.[211]

Die eine Streitsache[212] betraf eine Klage der Stadt Strelitz und der deutschnationalen Fraktion des mecklenburg-strelitzschen Landtages gegen das Staatsministerium wegen der Eingemeindung der Stadt Strelitz in die Landeshauptstadt Neustrelitz, die auf der Grundlage der Dietramszeller Verordnung nicht durch ein Eingemeindungsgesetz, sondern durch eine Landesnotverordnung bestimmt worden war. Gegen dieses Verfahren bestanden zwei verfassungsrechtliche Einwände. Die Kläger rügten, daß eine auf Artikel 48 Absatz 2 WRV gestützte Maßnahme des Reichspräsidenten unzulässigerweise eine Änderung bzw. eine Durchbrechung der Verfassung selbst bewirke, in diesem Fall eine Erweiterung der Zuständigkeit des Reichs auf das Gebiet der ausschließlich den Ländern zustehenden Kommunalaufsicht (Artikel 17 Absatz 1 WRV). Der zweite Einwand

209) Vgl. Joel aaO Seite 156 ff.
210) RGBl I, Seite 311.
211) RGBl I, Seite 453.
212) Lammers/Simons V, 201.

betraf eine für die Praxis des Notverordnungsrechts überaus bedeutsame Frage, nämlich die zulässige Dauer von Notverordnungsmaßnahmen.

Bei der anderen Entscheidung[213] kam es anläßlich einer Klage der wirtschaftlichen Fraktion des sächsischen Landtages gegen das Land Sachsen auf Aufhebung der sächsischen Gemeindesteuer-Notverordnung vom 24. Dezember 1930 auf die Vorfrage an, ob die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli rechtswirksam war.

In beiden Urteilen lassen sich Ansätze finden, nach denen die Anwendung des Artikels 48 Absatz 2 WRV nicht ausschließlich vom Ermessen des Reichspräsidenten abhängig sein sollte. Im theoretischen Anspruch ging das Gericht zumindest über die Praxis des Reichsgerichts hinaus, indem es ein vollständiges subjektives Belieben des Reichspräsidenten ausschloß und ihm nur einen "diskretionären Spielraum"[214] zubilligte und damit auch die Möglichkeit einer richterlichen Nachprüfung eröffnete.

Zugleich erklärte der Staatsgerichtshof es für unzulässig, daß Maßnahmen nach Artikel 48 "endgültig für alle Dauer" bestimmt wurden, vielmehr hielt er die zeitliche Begrenzung gerade für ein Wesensmerkmal der Maßnahme.[215]

Damit wurde immerhin angedeutet, daß der Staatsgerichtshof sich die These Carl Schmitts, der Reichspräsident sei auf Grund eines Verfassungsgewohnheitsrechts ein zweites, dem Reichstag gleichberechtigtes, weil durch die Volkswahl legitimiertes Legislativorgan, nicht zu eigen machte. Dennoch reichte die Betonung der

---

213) Lammers/Simons V, 152.

214) Waldecker, Der Staatsgerichtshof zu Artikel 48 Absatz 2 RV, Die Justiz VII (1931/32), 173 (175).

215) Vgl. dazu den Aufsatz von Bumke, Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 Reichsverfassung, DJZ 1932, 2 - 7, in dem der Reichsgerichtspräsident die beiden Entscheidungen erläuterte.

begrifflichen Trennung von Gesetz und Maßnahme, die im Verlaufe der Notverordnungspraxis immer mehr verwischt[216] und schließlich im nationalsozialistischen Staat endgültig aufgehoben wurde[217], nicht aus, weil der Staatsgerichtshof sie nicht konsequent durchführte. Er legte das Erfordernis der zeitlichen Begrenzung nur dahingehend aus, daß in einer Verordnung enthaltene Ermächtigungen zeitlich zwar auf die Dauer des Notstandes begrenzt sein müßten, getroffene Maßnahmen aber ohne weiteres Dauerzustände herbeiführen dürften. Aus diesem Grunde hielt der Staatsgerichtshof die Eingemeindung für unbedenklich und verlangte nicht, daß sie nach der Beendigung des Notstandes wieder aufgehoben wurde.

Die andere Entscheidung entwertete mittelbar das Recht des Reichstags, die Außerkraftsetzung der Verordnungen des Reichspräsidenten zu verlangen. Das Gericht legitimierte nachträglich den von Brüning im Juli 1930 vollzogenen Bruch mit dem Reichstag, ohne auf die im verfassungsrechtlichen Schrifttum geäußerten Bedenken einzugehen. In der Abstimmung vom 16. Juli[218] hatte der Reichstag der Regierung eine empfindliche Abstimmungsniederlage bereitet. Daraufhin brach die Reichsregierung ihre Bemühungen um eine Unterstützung der Maßnahmen im Reichstag ab und beschritt den Weg über eine präsidiale Notverordnung. Auf Antrag der SPD hob der Reichstag die Verordnungen[219] zwei Tage später wieder auf. Daraufhin verkündete Brüning die Auflösung des Reichstags durch eine Verfügung des Reichspräsidenten. Die vom Reichstag außer Kraft gesetzte Notverordnung vom 16. Juli wurde dann, inhaltlich kaum verändert, von Hindenburg am 26. Juli erneut erlassen. Damit war der erste Schritt getan, das Notverordnungsrecht des Reichs-

---

216) Fraenkel, Die Krise des Rechtsstaats und der Justiz, Neudruck Seite 48 ff.

217) Fraenkel, Der Doppelstaat, Seite 26 ff.

218) Vgl. zum Bruch Brünings mit dem Reichstag: Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 299 ff.

219) RGBl I, Seite 207 und 212.

präsidenten gegen den Reichstag auszuspielen, indem es mit dem Auflösungsrecht gekoppelt wurde. Die eindeutige, wenn auch nur mit knapper Mehrheit erfolgte Willenserklärung der Volksvertretung wurde schlicht ignoriert, die Umwandlung der Demokratie in ein "autoritäres Verordnungsregime" [220] ins Werk gesetzt. Eineinhalb Jahre später erklärte der Staatsgerichtshof diesen entscheidenden Schritt ohne jedes Bedenken für verfassungsgemäß. Zur Begründung führte er eine Entscheidung des Ersten Strafsenats des Reichsgerichts an[221], ohne weitere eigene Argumente hinzuzufügen. Danach enthielt die Reichsverfassung weder eine ausdrückliche noch eine aus allgemeinen Grundsätzen abzuleitende Regel, daß der Reichspräsident dieselben Maßnahmen nicht mehrmals treffen dürfte, auch nicht für den Fall, daß der Reichstag schon einmal ihre Außerkraftsetzung verlangt hatte. Damit war die in der staatsrechtlichen Literatur und auch bei den Bestrebungen nach einem Ausführungsgesetz zu Artikel 48 vertretene Auffassung, ein Mißbrauch der Präsidialbefugnisse sei auf Grund der gewährleisteten politischen Kontrolle durch den Reichstag unmöglich, widerlegt. Auch die Verkoppelung von Diktatur und Auflösungsgewalt, wodurch dieser Weg erst freigemacht worden war, wurde vom Staatsgerichtshof nicht problematisiert. Mit gewissem Recht konnte er sich allerdings darauf berufen, daß der Reichstag jederzeit die Möglichkeit besessen hätte, bei einer erneuten Abstimmung mit Mehrheit die Außerkraftsetzung auch der zweiten Notverordnung zu verlangen. Dies aber hatte der Reichstag abgelehnt.[222]

Die Möglichkeit eines Mißbrauchs der Verkoppelung von Notverordnungs- und Auflösungsrecht sprach das Gericht allerdings an. Denn es verlangte, daß mit den fraglichen Maßnahmen erkennbar kein

---

220) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 302.

221) Urteil vom 6. Oktober 1931, RGSt 65, 364; dazu Enz aaO Seite 77

222) Am 18. Oktober hatte der Reichstag die Nichtaufhebung der Notverordnung vom 26. Juli, am 6. Dezember die Duldung der Notverordnung vom 1. Dezember beschlossen, vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 336.

anderes Ziel verfolgt werde als "das Staatsleben in den von der Verfassung vorgeschriebenen Bahnen zu halten."[223] Der Staatsgerichtshof glaubte, in der Situation des Sommers 1930 keinen Anhaltspunkt für einen Mißbrauch zu erkennen. Aus diesem Grunde unterblieb jede Nachprüfung des Ziels, das mit dem Einsatz der Präsidialgewalt angestrebt wurde, ebenso wie das Gericht die strengen Anforderungen an die Mittel-Zweck-Relation, die es in seiner Rechtsprechung zum preußischen Notverordnungsrecht entwickelt hatte, in diesem Fall nicht anwandte. Dies hätte bedeutet, daß der Staatsgerichtshof hätte nachprüfen müssen, ob das angestrebte Ziel einen so nachhaltigen Eingriff in die Befugnisse des Reichstages, wie ihn die Auflösung darstellte, rechtfertigte. Diese Haltung erklärt sich aus der Überzeugung der Richter, daß der politische Kurs Brünings sachlich geboten, ja unausweichlich notwendig war. Die Persönlichkeiten des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers, an deren Integrität keine Zweifel bestanden, hielt man für eine ausreichende Garantie dafür, daß mit dem Einsatz der Präsidialgewalt keine verfassungsfremden Ziele angestrebt wurden.

Lediglich die in der Verordnung enthaltene weitgehende Delegation der Befugnisse des Reichspräsidenten auf untergeordnete Landesstellen hielt der Staatsgerichtshof für problematisch, er ließ es letztlich aber genügen, wenn die vom Reichspräsidenten erteilten Ermächtigungen sachlich und zeitlich "hinreichend" begrenzt waren.[224] Auch hier unterblieb aber eine für die Praxis unumgängliche genaue Bestimmung, wann eine solche hinreichende Begrenzung vorlag.

In der Zukunft erwiesen sich gerade diese Ermächtigungen als verhängnisvoller Faktor bei der Fehlentwicklung der Notverordnungs-

---

223) Lammers/Simons aaO Seite 169.

224) Lammers/Simons aaO Seite 201 f.

praxis. Sie führten dazu, daß sich neben dem Reichspräsidenten eine Vielfalt von "Diktaturhilfsorganen"[225] entwickeln konnte, die erst die Wirksamkeit der faktischen Machtverschiebung im Weimarer Staat auf die Bürokratie garantierten. Mit dem Machtverlust des Reichstages korrespondierten eine Ausschaltung der Länderparlamente und eine Verlagerung des politischen Schwergewichts auf die Exekutivorgane.

Für den Staatsgerichtshof reichten aber die im Sommer 1930 vorhandenen Sachzwänge aus, die bestehenden Bedenken gegen die Zulässigkeit von Delegationen auszuräumen. Man hielt die mit Hilfe des Artikels 48 Absatz 2 WRV zu lösenden Aufgaben für so umfassend, daß der Reichspräsident die notwendigen Entscheidungen allein gar nicht mehr treffen konnte, sondern daß hierzu nur die Landesstellen unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse eines jeden Landes in der Lage waren.

Die optimistische Erwartung, der Staatsgerichtshof habe in diesen beiden Urteilen in wichtigen Punkten einer "allzu einseitigen Handhabung des Artikels 48 Absatz 2 einen Riegel vorgeschoben"[226], bestätigte sich nicht. Zwar ließen die gebrauchten Wendungen erkennen, daß das Gericht objektive Grenzen des Ermessens des Reichspräsidenten annahm, von größerer Bedeutung aber war die Tatsache, daß das damit theoretisch beanspruchte richterliche Prüfungsrecht so restriktiv gehandhabt wurde, daß eine Entscheidung gegen den Reichspräsidenten kaum denkbar war. Eine wirkliche Prüfung, ob die Verordnungen eine korrekte Ermessenausübung darstellten, wurde nicht vorgenommen. Vielmehr ging der Staatsgerichtshof ohne weiteres davon aus, daß die in den Verordnungen behaupteten Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tatsächlich gegeben und für jedermann offenkundig

---

225) Bracher aaO Seite 374.

226) Waldecker aaO Seite 177 f.

waren. Damit vermied das Gericht zugleich eine Auseinandersetzung mit der vom Reichsinnenministerium und von maßgeblichen Stimmen in der staatsrechtlichen Literatur vertretenen Auffassung, die Entscheidung darüber unterliege allein dem pflichtgemäßen Ermessen des Reichspräsidenten und sei deshalb der Nachprüfung durch die Gerichte grundsätzlich entzogen.[227]

Allein den Umstand, daß das richterliche Prüfungsrecht theoretisch beansprucht wurde, kann man nicht als "deutlichen Wink"[228] gegenüber der Exekutive auffassen, "künftig etwas vorsichtiger zu sein". Zutreffender war hingegen die Einschätzung Carl Schmitts[229], der sich auf den grundsätzlichen Charakter dieser beiden Entscheidungen berief und hervorhob, daß hier der von ihm so bekämpfte "Jurisdiktionsstaat" der Regierungspraxis des Artikels 48 Absatz 2 WRV eine "legitimierende Sanktion" erteilt und damit der provisorischen Regelung der Präsidialbefugnisse in der Verfassung einen positivrechtlichen Inhalt gegeben habe. Daß damit ein Bruch mit dem Weimarer Verfassungssystem vollzogen wurde, sprach Schmitt offen aus: Nach seiner Auffassung wurde hier ein außerordentlicher Gesetzgeber contra legem eingeführt und damit das im 19. Jahrhundert errungene Privileg des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren[230] aufgegeben.[231]

Die negative Wirkung der beiden Entscheidungen wurde zutreffend vom bayerischen Ministerpräsidenten Held erkannt, der sich unmittelbar an Brüning wandte, um auf diese Weise einer möglichen weiteren Fehl-

---

227) Vgl. Bumke aaO Sp. 4 f.

228) Waldecker aaO Seite 177.

229) Legalität und Legitimität, Seite 70.

230) Artikel 68 WRV: "Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen."

231) Carl Schmitt aaO weist darauf hin, daß damit "ohne ein ausdrückliches Wort der Verfassung, ein mit dem ordentlichen Reichsgesetzgeber konkurrierender, rechtsetzender, außerordentlicher Gesetzgeber eingeführt wird, der nicht nur praeter, sondern auch contra legem, das heißt gegen den ordentlichen Gesetzgeber des parlamentarischen Gesetzgebungsstaates Recht schafft".

entwicklung, die sich auf diese beiden Urteile berufen konnte, vorzubeugen.[232] Für bedenklich hielt er insbesondere diejenigen Passagen, in denen der Staatsgerichtshof die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten als selbständige, originäre Kompetenznorm qualifizierte[233], die nicht der Ableitung aus sonstigen Zuständigkeitsvorschriften der Reichsverfassung bedurfte. Hieraus wurde abgeleitet, daß der Reichspräsident auch auf solchen Gebieten Verordnungen erlassen konnte, die an sich der Zuständigkeit der Länder unterworfen waren.[234]

Held wollte diese Stellungnahme des Staatsgerichtshofs zwar nicht so auslegen, als wollte das Gericht die Auffassung billigen, daß unter Anwendung des Artikels 48 an den Grundlagen gerührt werden konnte, die die Verfassung für das Verhältnis zwischen Reich und Ländern anerkannt habe, also gewissermaßen "auf kaltem Wege" die Reichsreform verwirklicht werden durfte. Held versicherte, daß auch er einen Mißbrauch der Vorschrift so lange für ausgeschlossen hielt, wie Hindenburg und Brüning die Verantwortung trugen. Er würdigte in diesem Zusammenhang, daß "Eingriffe in die Lebensrechte der Länder", wie sie von Bayern im Streit um das Steuervereinheitlichungsgesetz geltend gemacht worden waren, sich nicht wiederholt hätten. Er hielt es aber für geboten, auf die Bedenken hinzuweisen, die sich aus den vom Staatsgerichtshof zur Frage der Zuständigkeitsabgrenzung gefundenen Erkenntnissen ergaben. Er hielt diese für "widerspruchsvoll, bedenklich, zum mindesten aber mißverständlich" und für möglich, daß "diese oder jene Stelle innerhalb oder außerhalb der Reichsregierung eine Vollmacht herauslesen" könnte, die Zuständigkeit der Länder weiter zurückzudrängen. Ohne Namen

---

232) Schreiben vom 20. Februar 1932, HStA München, MJu 11986

233) Vgl. Joel aaO Seite 158

234) Lammers/Simons aaO Seite 155 und Seite 170 unter Hinweis auf Grau, Handbuch II, Seite 276, 277, 281; ferner: Lammers/Simons aaO Seite 202 und 210

zu nennen, warnte er Brüning vor denjenigen Kräften, die die gegenwärtige Notlage dazu ausnutzen wollten, auf Umwegen eine "grundstürzende Umgestaltung des deutschen Verfassungslebens" herbeizuführen. Wenn Held auch wegen der politischen Sachlichkeit der von Brüning eingeschlagenen Linie durchaus zuversichtlich war, daß das Verhältnis des Reichs zu den Ländern trotz bestehender Schwierigkeiten noch nicht in seinem Wesen berührt war, so empfahl er Brüning doch seine allgemeinen politischen Bedenken gegenüber der Notverordnungspraxis zur Überlegung. Wie aktuell seine Warnung, daß eine spätere Regierung, gleich welcher Richtung, die Verfassungsstruktur zerstören könnte, war, zeigte die Entwicklung des Frühjahrs 1933. Seine Befürchtung, daß es dann von vornherein aussichtslos wäre, einen derartigen Mißbrauch sachlich und rechtlich zu bekämpfen, weil die gegenwärtige Praxis einer solchen Regierung Gelegenheit böte, geltend zu machen, sie tue nur das, was nach der Verfassung von Weimar auch früher für zulässig erklärt worden sei[235], erfaßte zutreffend die Probleme, die sich später gegenüber der Theorie von der legalen Machtergreifung durch die Nationalsozialisten ergaben.

Held leitete aus dieser Erkenntnis die Notwendigkeit ab, daß die Reichsregierung politisch größte Zurückhaltung üben mußte, da die beiden Entscheidungen des Staatsgerichtshofs offenbarten, daß die Möglichkeiten, in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren die Gewährleistung der Grenzen der Präsidialbefugnisse zu sichern, gering waren. In diesem Zusammenhang erhob er gegenüber dem Staatsgerichtshof letztlich aber keinen Vorwurf, denn er respektierte, daß dieser sich in einem Dilemma befunden habe, zwischen Recht und Staatsnotwendigkeit einen vermittelnden Weg finden zu müssen und sich in einer Zwangslage befunden habe, die er mit den

---

235) Schreiben Seite 3.

zur Verfügung stehenden Mitteln kaum zu lösen vermochte.[236] Nur durch die sorgfältige Einhaltung der Grenzen der Reichsverfassung durch die Exekutive glaubte Held,es vermeiden zu können, daß der Staatsgerichtshof auf der Suche nach einem Weg zwischen Verfassungsrecht und Politik in Widersprüche geriete.

Während also in Bayern die langfristigen Gefahren der Notverordnungspraxis durchaus erkannt und die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs als wenig geeignete Grundlage zur Verhinderung eines Mißbrauchs angesehen wurden, konnte die Reichsregierung mit dem Hinweis auf diese beiden Urteile als höchstrichterlicher Bestätigung der Legitimität ihres Handelns die in der politischen Auseinandersetzung vorgebrachten Zweifel zurückweisen.

Als im Mai 1932 im Reichstag über die Zulässigkeit von Ermächtigungen zur Übernahme von Garantien und zur Aufnahme von Krediten im Notverordnungswege debattiert wurde[237], erstickte Reichsjustizminister Joel alle Zweifel daran, daß der Reichspräsident Maßnahmen treffen könne, die dem Gesetzesvorbehalt unterlagen, mit dem Hinweis auf die beiden Urteile des Staatsgerichtshofs.

Wie wenig die Anforderungen, die das Gericht im Falle der Eingemeindung der Stadt Strelitz im Hinblick auf die zeitliche Begrenzung von Maßnahmen gestellt hatte, geeignet waren, die politische Praxis zu hemmen, zeigt die Tatsache, daß Joel den einschränkenden Teil der Entscheidungsgründe übergehen und darauf verweisen konnte, daß der Staatsgerichtshof ausgesprochen habe, Maßnahmen dürften in ihrer Wirkung von einer "recht langen, im Augenblick gar nicht übersehbaren Dauer" sein, letztlich also von einem Gesetz nicht mehr unterscheidbar waren. Wenn Joel sodann die Rechtsent-

---

236) Schreiben Seite 3 und 4.

237) StenBer. Seite 2563.

wicklung im Hinblick auf den Artikel 48 als eine "nicht abgeschlossene, sondern im Fluß befindliche" bezeichnete, so ahnte er wohl nicht, daß diese Entwicklung sehr bald in ein qualitativ neues Stadium der Präsidialdiktatur führen sollte. Sie diente nicht nur zur Ersetzung Brünings durch den in der Anwendung der Befugnisse bedenkenloseren Papen[238], sondern ermöglichte schließlich auch die für den Erfolg der nationalsozialistischen Machtergreifung so entscheidenden Notverordnungen des Februar 1933.

Geht man davon aus, daß der Staatsgerichtshof auf Grund seiner Kompetenzen im Dezember 1931 in der Lage war, diese Entwicklung durch eine entschlossenere Eingrenzung der Präsidialbefugnisse in gewissem Umfang zu hemmen, so stellt sich die Frage, inwieweit er für die politische Entwicklung verantwortlich war.

Es besteht kein Zweifel, daß die beiden Entscheidungen rechtsdogmatisch "vertretbar" waren. Es kann unter verfassungsgeschichtlichem Aspekt nicht so sehr darauf ankommen, nachträglich festzustellen, daß die Notverordnung vom 26. Juli 1930 gegen die Weimarer Verfassung verstieß[239], das Urteil des Staatsgerichtshofs also falsch war, weil das Gericht die Reichsverfassung in entscheidenden Punkten unzutreffend ausgelegt habe. Vielmehr ist auch hier ausschließlich die Wirkung von Interesse, daß die weitere Entwicklung zum offen antiparlamentarischen System Papens objektiv begünstigt wurde. So lautet der Vorwurf an den Staatsgerichtshof, die durchaus erkennbaren Bestrebungen nach einer Überwindung des Parlamentarismus nicht zum Anlaß genommen zu haben, vom richterlichen Prüfungsrecht energischer Gebrauch zu machen.

---

238) Bracher, Die unpolitische Politik, Brüning, in: derselbe, Das deutsche Dilemma, Seite 114.

239) So aber Enz aaO Seite 83 ff.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Zurückhaltung ohne weiteres verständlich war. Die politische Bedeutung der Fälle, die der Staatsgerichtshof zu entscheiden hatte, war unmittelbar recht gering. Da Reichsverfassungsstreitigkeiten, wie sie ein Kompetenzkonflikt zwischen Reichspräsident und Reichstag darstellte, seiner Judikatur entzogen waren, konnte vom Staatsgerichtshof kaum erwartet werden, daß er einen Prozeß, in dem es lediglich um die Zusammenlegung zweier Gemeinden ging, zum Anlaß nehmen würde, mit der Entscheidung über eine bloße Vorfrage der ohnehin stark gefährdeten Regierung Brünings zu einem Zeitpunkt die verfassungsrechtliche Grundlage zu entziehen, als die Politik des Reichskanzlers im Reichstag von einer "Duldungskoalition" gestützt wurde.

Hinzu kam, daß es an der unabdingbaren Voraussetzung jeder verfassungsgerichtlichen Kontrolle, dem Vorhandensein klarer Rechtsnormen, im Hinblick auf Artikel 48 Absatz 2 fehlte. Daher ist der Grad der Verantwortlichkeit des Staatsgerichtshofs ungleich geringer als derjenige des Reichstags selbst bzw. der das Weimarer Verfassungssystem tragenden politischen Parteien, die, wie insbesondere auch die SPD, die verfassungspolitischen Folgen des Brüning-Kurses falsch einschätzten. Daß die politischen Versäumnisse nicht von der Justiz kompensiert werden könnten, hat Ernst Fraenkel schon 1931[240] betont. Seiner Auffassung nach konnte es nicht auf der Linie einer demokratischen Politik liegen, der Justiz "ein schrankenloses Widerstandsrecht gegen die Akte des Reichspräsidenten auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung einzuräumen." Vielmehr müßte es allen Beteiligten klar sein, daß die aus der nicht nur vorübergehenden Ausschaltung des Parlaments erwachsenen Gefahren nicht durch eine Kontrollinstanz ausgeglichen werden könnten, die sich in den vergangenen Jahren stets

240) Die Krise des Rechtsstaats und der Justiz, Seite 52.

als Gegenspieler des Parlaments bzw. eines überinterpretierten Parlamentsabsolutismus verstanden habe. Diese Tendenz sei in den Auseinandersetzungen um das richterliche Prüfungsrecht deutlich geworden. Die damit verbundene "Vertrauenskrise der Justiz" sei im Verlaufe der Wirtschaftskrise in den Hintergrund getreten und mit dem Fortschreiten der Krise des Gesetzgebungsstaates sowie der Entwicklung des bürokratischen Maßnahmestaates habe sich das Verhältnis von Justiz und Staat entspannt, da zwischen denjenigen, die auf Grund des Artikels Normen erlassen, und denjenigen, die diese Normen auszulegen hätten, keinerlei soziale Differenzierung und daraus resultierende Spannung bestehe.

Dieser, von Fraenkel möglicherweise überzeichnete, im Ansatz aber zutreffende Umstand machte es neben anderen Gründen unwahrscheinlich, daß der Staatsgerichtshof zu einem wirklichen Gegenpol hätte werden können.

Wenn auch die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs juristisch vertretbar und seine Haltung bei der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts verständlich waren, so bleibt doch die Feststellung bestehen, daß sie für die weitere Entwicklung objektiv verhängnisvoll waren, weil sie die politische Praxis, die den Machtverfall der demokratischen Institutionen des Weimarer Staates bewirkte, legitimierten und damit die langfristige, schließlich nicht mehr kontrollierbare Auflösung des Staates mit ermöglichten.[241]

Dennoch sollte sich das Urteil über diesen Abschnitt der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs nicht nur an dieser zwar objektiv feststehenden, aber nur ex post zu überschauenden Entwicklung orientieren. Bei der Beurteilung ergeben sich ähnliche Probleme, wie sie sich der zeitgeschichtlichen Forschung bei der bis heute

---

241) Bracher aaO Seite 115.

kontrovers gebliebenen Bewertung der Politik Brünings stellen.[242]

Geht man davon aus, daß dessen Politik der einzige Weg war, der es ermöglichte, einen "als notwendig erkannten Verfassungswandel" zu vollziehen, und der schließlich nur deshalb scheiterte, weil Hindenburg dem Reichskanzler unter dem Einfluß Schleichers das Vertrauen entzog und erst von diesem Zeitpunkt an "unkontrollierbaren Einflüssen außerhalb der nicht mehr intakten Reichsverfassung"[243] ausgesetzt war, dann müßte man auch die Haltung des Staatsgerichtshofs, durch die die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung und damit der Vollzug eines notwendigen Verfassungswandels offengehalten wurde, als verantwortungsvolles Bemühen ansehen, den Versuch, die demokratische Staatsform durch die Wirtschaftskrise "hindurchzuretten"[244], zu unterstützen.

---

242) Die gegensätzlichen Positionen sind repräsentativ dargestellt bei Conze, Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30, in: Historische Zeitschrift 178 (1954), 47 ff.; ders., Brünings Politik unter dem Druck der großen Krise, HZ 199 (1964), 529 ff. ders., Brüning als Reichskanzler. Eine Zwischenbilanz, HZ 214 (1972), 310 ff. einerseits und Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik Seite 47 ff. sowie ders. , Die Stufen totalitärer Gleichschaltung, VfZ 4 (1956), 31 ff.

Kritisch zu Bracher: Besson, aaO Seite 358, der sich vor allem gegen dessen Methode wendet, die Auflösung der Weimarer Republik als "typisches Modell" zu qualifizieren. Er bezeichnet andererseits aber Brünings "Staat über den Parteien" als "illusionäres Wunschbild" (Seite 361), sieht aber die weitere Entwicklung nicht als unbedingte Notwendigkeit an.

Die DDR-Forschung wirft der westdeutschen Geschichtsschreibung eine "Reinwaschung" Brünings vor, vgl. Ruge, Brünings posthume Selbstentlarvung, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 19, 2 (1971), 1261 (1263).

243) Conze HZ 178, Seite 89.

244) aaO Seite 74.

Dieser Standpunkt muß sich aber entgegenhalten lassen, daß er die struktur- und verfassungsgeschichtlichen Zusammenhänge, in die diese Politik einzuordnen ist, nicht erfaßt. Zwar ist der Vorwurf, die Errichtung der Diktatur sei bereits in dieser Phase von Brüning und allen seine Politik unterstützenden Kräften vorbereitet worden, indiskutabel, doch ist zu berücksichtigen, daß in der Phase der Regierungszeit Brünings die Gewöhnung an den permanenten Ausnahmezustand erfolgte, die kommissarische Diktatur des Reichspräsidenten zu einer Erscheinung von unübersehbarer Dauer wurde[245], die sich stufenweise in einem antidemokratischen Sinn fortentwickelte, indem sie Kräfte sich entfalten ließ, die eine dauerhafte Überwindung der Weimarer Verfassungsstruktur anstrebten.[246]

So kann dem Staatsgerichtshof zwar nicht der Vorwurf gemacht werden[247], die spätere Entwicklung angestrebt und bewußt begünstigt zu haben, doch konnte das Gericht sich langfristig seiner Rolle, den stufenweisen Verfall der Republik zu legitimieren, nicht entziehen.[248]

---

245) Vgl. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, Seite 262 f.

246) So schon Hamburger, Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung in der Wirtschaftskrise, Die Gesellschaft 1932, 1. Band, Seite 19 ff. (20 f.).

247) wie er bei Kolbe aaO Seite 159 anklingt.

248) Insofern besteht in der Funktion des Staatsgerichtshofs eine gewisse Parallele zu Brüning selbst, vgl. Bracher, Die unpolitische Politik: Brüning, aaO Seite 115. Bracher weist darauf hin, daß Brüning sich seiner Rolle als "brauchbare Zwischenfigur" nicht zu entziehen vermochte.

6. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen am 20. Juli 1932.

Die Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen vom 20. Juli 1932[249] und die auf dieser Basis ergriffenen Maßnahmen[250] stellten den Höhepunkt der Auseinandersetzungen um die Grenzen der Präsidialbefugnisse nach Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung dar. Die Einsetzung des Reichskanzlers von Papen als Reichskommissar in Preußen wird in der zeitgeschichtlichen Forschung nahezu übereinstimmend als der entscheidende Schritt von der parlamentarischen Demokratie zur autoritären Notverordnungsdiktatur beurteilt.[251]

Durch den Entschluß der preußischen Regierung, auf die Maßnahmen des Reichs ausschließlich mit einer Klage beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und einem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung zu reagieren, rückte trotz der weitverbreiteten Skepsis gegenüber der rechtlichen Untersuchung präsidentieller Maßnahmen[252] die verfassungsrechtliche Diskussion in den Mittelpunkt auch des politischen Interesses.

---

249) RGBl I, Seite 377.

250) Vgl. zum Verlauf der Ereignisse: Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 510 ff.; Bay, Der Preußenkonflikt, Seite 5 ff.; Grund,"Preußenschlag"und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, Seite 60 ff.; Ehni, Bollwerk Preußen?, Seite 263 ff. Hagen Schulze, Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Seite 745 ff.

251) Bracher aaO Seite 510, Ehni aaO Seite 263.

252) Kirchheimer, Die Verfassungslehre des Preußen-Konflikts, in: ders., Funktionen des Staats und der Verfassung, Seite 42 (47).

Wie kein anderes Verfahren brachten der Prozeß "Preußen contra Reich"[253], in dem beide Seiten durch namhafte Verfassungsrechtler vertreten waren[254], und das am 25. Oktober 1932 ergangene Urteil[255] einen Beleg für den untrennbaren Zusammenhang zwischen verfassungsrechtlichen und politischen Fragen.[256] Obwohl die Entscheidung gerade bei den Betroffenen überwiegend Zustimmung fand[257], hat sich seither geradezu ein "Mythos vom Versagen des Staatsgerichtshofs"[258] gebildet, der die Beurteilung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in der Verfassungsgeschichte nahezu ausschließlich prägt.

Das Urteil vom 25. Oktober 1932 gab keiner Seite allein Recht. Der Staatsgerichtshof bejahte seine Befugnis, bei einer auf Grund von Artikel 48 Absatz 1 der Reichsverfassung erlassenen Verordnung im Streitfalle nachzuprüfen, ob ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten erfüllt habe oder nicht[259]. Er kam zu dem Ergebnis, daß Pflichtverletzungen des Landes Preußen, die zur Anwendung des Artikels 48 Absatz 1 hätten Anlaß geben können, nicht erwiesen waren.[260] Damit hatte der

---

253) Durch diese Bezeichnung wird allerdings verdeckt, daß auch die Länder Baden und Bayern die Einsetzung des Reichskommissars zum Anlaß einer Klage nahmen, außerdem traten nicht nur das Land Preußen, sondern auch die Landtagsfraktionen von SPD und Zentrum sowie die amtsenthobenen preußischen Minister selbständig als Kläger auf, vgl. Grund aaO Seite 83. Zur Frage der Zulässigkeit der Anträge Badens und Bayerns: Friesenhahn, Der Gegenstand der Entscheidung des Staatsgerichtshofs, DJZ 1932, 1193 ff.

254) Neben den Ministerialbeamten Brecht und Badt traten auf Seiten der Kläger die Professoren Anschütz, Giese, Heller und Peters, als Vertreter Bayerns Nawiasky und Maunz, auf Seiten des Reichs die Professoren Schmitt, Jacobi und Bilfinger auf.

255) Lammers/Simons VI, Seite 30 ff., RGZ 138, Anh. Seite 1.

256) Bracher aaO Seite 559.

257) Siehe dazu unten Seite 346 f.

258) Brecht, Mit der Kraft des Geistes, Seite 233.

259) Lammers/Simons aaO Seite 31 (Leitsatz 8) und Seite 57.

260) Lammers/Simons aaO Seite 32 (Leitsatz 9) und Seite 57 ff.

Staatsgerichtshof den von preußischer Seite mit größtem Nachdruck vertretenen Standpunkt[261] vollständig anerkannt und die Ehre der abgesetzten Minister wiederhergestellt.

Dagegen bejahte der Staatsgerichtshof, daß die Voraussetzungen des Erlasses einer Verordnung auf Grund von Artikel 48 Absatz 2 der Reichsverfassung "ohne weiteres gegeben waren" und sah keinen Anhaltspunkt für einen Ermessensmißbrauch oder eine Ermessensüberschreitung des Reichspräsidenten.[262]

Davon ausgehend, erklärte er die Verordnung insoweit für verfassungsgemäß, als sie "eine bloße Verschiebung von Zuständigkeiten, (...) eine Übertragung von Geschäften und Befugnissen von der Landesregierung auf ein Reichsorgan" enthielt.[263] Die Durchführung der Verordnung war insofern rechtsgültig, als Befugnisse der preußischen Minister in Landesangelegenheiten auf den Reichskommissar als Reichsorgan übertragen wurden, sofern dabei nur die Minister in ihren Amtsstellungen belassen blieben und nur vorübergehend von der Landesstaatsgewalt abgetrennt wurden.[264] Auch gegen die vom Reichskommissar übertragene Befugnis, Beamte zu ernennen, zu befördern und zu entlassen sowie in den einstweiligen oder endgültigen Ruhestand zu versetzen, hatte das Gericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken.[265]

Durch diesen Teil der Entscheidung wurde die Machtverschiebung selbst anerkannt und der Reichsregierung die Möglichkeit gegeben, die begonnenen personal- und verwaltungspolitischen Maßnahmen fortzusetzen.[266]

---

261) Vgl. Schulze aaO Seite 762.
262) Lammers/Simons aaO Seite 32 (Leitsatz 10) und Seite 60 ff.
263) Lammers/Simons aaO Seite 32 (Leitsatz 13) und Seite 64.
264) Lammers/Simons aaO Seite 33 (Leitsatz 15) und Seite 64.
265) Lammers/Simons aaO Seite 33 (Leitsatz 17) und Seite 65.
266) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 559.

Dagegen erklärte es der Staatsgerichtshof für unzulässig, die Mitglieder des preußischen Staatsministeriums, auch wenn es sich nur um ein Geschäftsministerium handelte[267], dauernd oder vorübergehend ihres Amtes zu entheben und einen Reichskommissar als Landesregierung einzusetzen.[268] Der Landesregierung mußte die Vertretung des Landes gegenüber dem Reich, besonders im Reichstag und Reichsrat,das Recht zur Ernennung und Erteilung von Anweisungen an die Reichsratsbevollmächtigten über die Ausübung des Stimmrechts im Reichsrat sowie die Befugnisse und Obliegenheiten gegenüber dem Landtag und dem Staatsrat belassen bleiben.[269]

Diese salomonische Entscheidung hat den unhaltbaren Zustand in Preußen nicht beseitigen, die endgültige Zerstörung der demokratischen Staatsordnung und die nationalsozialistische Machtergreifung nicht verhindern können. Das Versagen des Staatsgerichtshofs wird vor allem darin gesehen, daß er ein Nebeneinander des eigenen Staatsministeriums und des Reichskommissars angeordnet und damit die Verwirrung im Staatsleben noch gefördert habe, die schließlich im nationalsozialistischen Gewaltstreit endete. Diese Kritik am Staatsgerichtshof scheint besonders deshalb gerechtfertigt zu sein, weil er selbst noch am 25. Juli 1932 den Antrag der preußischen Regierung auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung gerade mit der Begründung abgelehnt hatte, daß eine vorläufige Regelung zu einer Teilung der Staatsgewalt und damit zu einer Verwirrung des Staatslebens führen müsse.[270]

---

267) Damit wurde der von Seiten des Reichs erhobene Vorwurf, die preußische Geschäftsregierung sei nur auf Grund eines Geschäftsordnungstricks im Amt, für unbeachtlich erklärt. Vgl. zum politischen Problem der Änderung der Geschäftsordnung am 12. April 1932 Ehni aaO Seite 244. Zur Haltung Otto Brauns Schulze aaO Seite 725 ff. Ferner Grund aaO Seite 37 ff.

268) Lammers/Simons aaO Seite 32 (Leitsatz 14a) und Seite 63.

269) Lammers/Simons aaO Seite 33 (Leitsätze 16 und 14b)und Seite 64 f.

270) Lammers/Simons aaO Seite 25 (Leitsatz 5) und Seite 29. Vgl. zur Kritik: Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 560. Die Gegenposition vertritt Grund aaO Seite 151 ff.

Darüber, ob eine andere Entscheidung des Staatsgerichtshofs den Weg in die nationalsozialistische Diktatur hätte verhindern können, sind letztlich nur Spekulationen möglich. Die Wahrscheinlichkeit spricht angesichts der Entschlossenheit der Gegner des Weimarer Verfassungsstaats und der Paralysierung aller Kräfte, die für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung erforderlich sind, eher für das Gegenteil. Der Umstand, daß es sich um die letzte große Auseinandersetzung um die Grundlagen des Weimarer Staats handelte, bei der für alle Beteiligten eine gleiche Chance zu bestehen schien, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit im Herbst 1932 die Rückkehr zum demokratisch-rechtsstaatlichen Ausgangspunkt der Weimarer Republik nicht hätte bewirken können, selbst wenn das Urteil der preußischen Klage in vollem Umfang stattgegeben hätte.[271]

Dadurch, daß das Urteil die gewaltsam herbeigeführte Machtverschiebung in Preußen faktisch unangetastet ließ, symbolisiert es aber die Kapitulation der verfassungsrechtlichen vor den De-facto-Argumenten[272], das Versagen der Verfassungsgerichtsbarkeit vor der politischen Macht. Daß es nicht zumindest zu einer Demonstration des Behauptungswillens der Justiz als der letzten funktionsfähigen Institution kam, darf dem Staatsgerichtshof aber nur dann als Versagen angelastet werden, wenn das geltende Verfassungsrecht, auf dessen Auslegung er beschränkt war, überhaupt Möglichkeiten einer weitergehenden Entscheidung bot.

Damit ist zugleich die Frage aufgeworfen, ob die betroffenen preußischen Minister nicht eine ungleich größere Verantwortung trifft, weil sie jeden Versuch unterließen, den politischen Akt

---

271) Vgl. Scheuner, Brüning-Festschrift Seite 281 f., der aus den Ereignissen die Lehre zieht, daß es eine unrichtige Hoffnung sei, "anzunehmen, daß durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit eine ins Gleiten geratene Verfassungslage noch aufgehalten werden" könne.

272) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 561.

der Reichsregierung politisch zu beantworten.[273] Die Klage beim Staatsgerichtshof und der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung blieben die einzigen Maßnahmen der Gegenwehr, weil man davon überzeugt war, daß die gerichtliche Kontrolle durch den Staatsgerichtshof ausreichen und dem Recht zum Siege verhelfen werde. Der Verzicht auf politischen Widerstand[274] ist nicht zuletzt damit begründet worden, daß man glaubte, darauf vertrauen zu können, der Staatsgerichtshof werde die Haltlosigkeit der erhobenen Vorwürfe feststellen und deshalb die Maßnahmen des Reichs aufheben, weil man die Pflichten der Verfassung und den Gesetzen gegenüber erfüllt sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Lande nach besten Kräften gewährleistet habe.[275]

Für Preußen war das vorrangige Prozeßziel nur die Rehabilitierung vom Vorwurf der Pflichtverletzung. Otto Braun, der sich von einem Rechtsstreit wenig versprach, war überhaupt nur aus diesem Grunde zu bewegen, der Klage beim Staatsgerichtshof zuzustimmen.[276] Dem Gedanken einer Zusammenlegung der Regierungen des Reichs und Preußens als solchem stand man hingegen auf preußischer Seite

---

273) Matthias, Der Untergang der alten Sozialdemokratie, VfZ 4 (1956), 250 (251) sieht in der passiven Resignation der SPD im Staatsstreich wie schon beim Bruch der Großen Koalition eine schwere Verantwortung.

274) Die Frage, ob ein politischer Widerstand, etwa die Mobilisierung der preußischen Polizei oder ein Generalstreik, aussichtsreich und sinnvoll gewesen wäre, ist bis heute kontrovers geblieben. Der Kritik, daß es nicht zu einer "Bekundung des ungebrochenen Selbstbehauptungswillens der Demokratie" (Bracher aaO Seite 525) kam, wird die Aussichtslosigkeit aller in Betracht kommenden Widerstandsmaßnahmen sowie die Gefahr eines Blutbades und der Errichtung einer Militärdiktatur entgegengehalten, vgl. Brecht, Die Auflösung der Weimarer Republik und die politische Wissenschaft, ZfP II (1955), 291 (300 f.), ders., Mit der Kraft des Geistes, Seite 212 f., ferner: Dierske, War eine Abwehr des "Preußenschlages" vom 20. Juli 1932 möglich? ZfP XVII(1970), 197 ff. In neueren Untersuchungen werden die gegensätzlichen Standpunkte vertreten von Ehni aaO Seite 265 ff. einerseits und Schulze aaO Seite 746 ff. andererseits.

275) Dierske aaO Seite 243.

276) Hagen Schulze aaO Seite 756.

durchaus aufgeschlossen gegenüber und suchte deshalb noch vor dem Verfahren nach einem ehrenvollen Ausweg für alle Beteiligten.[277]

Diesem Prozeßziel entsprechend verfolgte man im Verlaufe des Verfahrens das Problem der Machtverschiebung nicht mit der gleichen Intensität wie das Interesse an der Feststellung, daß die Anwendung von Artikel 48 Absatz 1 unzulässig war.

Da der Staatsgerichtshof den Standpunkt Preußens in dieser Frage in vollem Umfange anerkannte, war Arnold Brecht mit dem Ausgang des Prozesses zufrieden. Er hat auch unter Berücksichtigung der nachfolgenden Entwicklung der These vom Versagen des Staatsgerichtshofs widersprochen. Seiner Auffassung nach entsprach die durch das Urteil angeordnete Teilung der Regierungsgewalt der von der Verfassung vorgegebenen Lösung, der Staatsgerichtshof hätte danach die Einsetzung eines Reichskommissars weder ganz für verfassungswidrig noch ganz für verfassungsmäßig erklären können.[278] Dennoch bedauerte

---

277) aaO Seite 757.

278) Mit der Kraft des Geistes, Seite 234 f. Brecht erwähnt in diesem Zusammenhang auch die negativen Seiten des Leipziger Urteils, ohne deshalb dem Staatsgerichtshof einen Vorwurf zu machen. An anderer Stelle (aaO Seite 213) räumt er aber ein, daß es objektiv vielleicht besser gewesen wäre, wenn die preußischen Minister trotz der voraussichtlichen Niederlage zum Widerstand aufgerufen hätten. Darin liegt das Eingeständnis, daß der Staatsgerichtshof der Aufgabe, vor die er durch die Entscheidung der preußischen Minister gestellt worden war, niemals eine Lösung hätte geben können, durch die ein Ausweg aus der Krise garantiert worden wäre.
Im Herbst 1932 hatte Brecht noch geglaubt, das Urteil des Staatsgerichtshofs habe die staatsrechtliche Auseinandersetzung einer konstruktiven Lösung zugeführt. Trotz der von beiden Seiten geübten Kritik sei eine "auf dem ehrlichen Willen echter Rechtsfindung beruhende Entscheidung"ergangen, die im Kampf um die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze der Weimarer Verfassung die Effektivität des gerichtlichen Schutzes einer rechtsuchenden Partei gewährleistet habe (Preußen contra Reich, Vorwort Seite XII). Besonders befriedigte ihn die Tatsache, daß der Staatsgerichtshof sich in den Passagen des Urteils die die Zulässigkeit der Reichsexekution betrafen, nicht auf formale Gründe gestützt, sondern ausdrücklich festgestellt habe, daß sämtliche Vorwürfe der Reichsregierung hinsichtlich einer Pflichtverletzung nicht begründet waren (aaO Seite X).

er, daß der Staatsgerichtshof dem Reichspräsidenten eine große, "fast überwältigende" Machtfülle belassen habe.[279]

Während die verantwortlichen preußischen Minister eine gewaltsame Auseinandersetzung auf jeden Fall vermeiden wollten[280], gab es in Kreisen der Sozialdemokratie durchaus Stimmen, die in der rechtlichen Erledigung von Verfassungskonflikten dieses Ausmaßes nur ein "höchst unzulängliches" Mittel des Verfassungsschutzes sahen, weil jede zu Gunsten Preußens ergehende Entscheidung zu einer weiteren ungeheuerlichen Verschärfung des Konfliktes hätte führen müssen.[281] Stattdessen forderte man den politischen Kampf auf der rechtlichen Grundlage des Widerstandsrechts des Volkes.[282]

---

279) Damals erkannte Brecht noch nicht, daß Papen und Bracht niemals an eine loyale Ausführung des Urteils dachten (Mit der Kraft des Geistes, Seite 235), sondern die vom Staatsgerichtshof für zuständig erklärte Zuständigkeitsverschiebung dazu ausnutzten, die Machtstellung in Preußen weiter auszubauen (siehe dazu im einzelnen die ausführliche Darstellung von Bay aaO Seite 200 ff.).

280) Nach Brecht, Preußen contra Reich, Vorwort Seite XII, hat die Tatsache, daß die Reichsverfassung in einem derartigen Fall die Anrufung des Staatsgerichtshofs zuließ, Deutschland am 20. Juli 1932 vor einem Bürgerkrieg bewahrt.

281) Eck, Staatsstreich und Staatsgerichtshof, Neue Blätter für den Sozialismus 1932, Seite 437. Bemerkenswert ist, daß der Autor sich zur Bestätigung seiner Skepsis über die Wirksamkeit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf die Abhandlung Carl Schmitts, Legalität und gleiche Chance politischer Machtgewinnung, Deutsches Volkstum, 2. Juli-Heft 1932, beruft, um der preußischen Regierung nachzuweisen, daß der Verzicht auf politischen Widerstand ein Fehler war.

282) Ein solches Widerstandsrecht wäre nur als ungeschriebenes und deshalb verfassungsrechtlich überaus problematisches Notrecht denkbar gewesen. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis E.R. Hubers, Zur Lehre vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Weimarer Zeit in: Bewahrung und Wandlung, Seite 193 (198), zu erwähnen, daß diejenigen Autoren, die die Preußenregierung wegen unterlassener Widerstandsmaßnahmen tadeln, sich implicite zu einem ungeschriebenen Staatsnotrecht der verantwortlichen Staatsorgane gegenüber einem des verfassungswidrigen Handelns beschuldigten Reichspräsidenten bekennen.

Das Staatsministerium ging jedoch einen anderen Weg. Das erste Ziel der preußischen Minister mußte es sein, daß in der Zeit bis zur endgültigen Entscheidung des Staatsgerichtshofs, den man noch am Abend des 20. Juli angerufen hatte, vom Reichskommissar keine Maßnahmen mit dauernder Wirkung ergriffen werden konnten. Zu diesem Zweck hatte man zugleich mit der Klageerhebung einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung gestellt. Dieser war zunächst,übereinstimmend mit den Anträgen der Fraktionen der SPD und des Zentrums, auf die Feststellung gerichtet, daß der Reichskommissar sich zunächst jeder Dienstausübung zu enthalten habe.[283] In der mündlichen Verhandlung schränkten die preußischen Minister jedoch ihren Antrag ein und verlangten nur noch, daß es den Reichsbevollmächtigten untersagt wurde, sich Ministertitel zuzulegen bzw. den preußischen Ministern die Eigenschaft als Staatsminister abzusprechen, Preußen ohne Vollmacht der preußischen Staatsminister im Reichsrat zu vertreten sowie Beamtenernennungen und -absetzungen mit dauernder Wirkung vorzunehmen.[284]

Am 25. Juli lehnte der Staatsgerichtshof den Erlaß einer einstweiligen Verfügung ab.[285] Damit wurde nicht nur die Hoffnung der preußischen Minister, die Schaffung vollendeter Tatsachen durch die Reichsregierung zu verhindern, enttäuscht, vielmehr setzte jetzt erst jede umfangreiche "Säuberung" des preußischen Staatsapparats ein, in deren Verlauf bis Ende Oktober 1932 94 höhere Beamte in den Ruhestand versetzt und 11 zwangsweise beurlaubt wurden.[286] Hauptleidtragender dieser Maßnahmen war die SPD.

Dieser Mißerfolg des preußischen Antrags hätte bei einer verständigen Würdigung der verfassungsrechtlichen Lage nicht überraschen

---

283) Vgl. Grund aaO Seite 79.

284) ebda.

285) Lammers/Simons aaO Seite 24.

286) Ehni aaO Seite 274. Nach Petzold, Der Staatsstreich vom 20. Juli 1932 in Preußen, ZfG 4 (1956),1146 (1182), handelte es sich um 85 Beamte, vgl. auch Hamburger, Die personelle und organisatorische Verwaltungspolitik der neuen Machthaber, Der Beamte 1932, Seite 216 ff.

dürfen.

Zwar hatte der Staatsgerichtshof gegen heftige Kritik seine Befugnis, in einem anhängig gewordenen Verfahren auch einstweilige Anordnungen zu treffen, stets bejaht, von diesem Institut aber nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht.[287] Wenn dem Staatsgerichtshof vorgeworfen wurde, er sei vor der politischen Verantwortung ausgewichen und habe ein Musterbeispiel für das Versagen der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit geliefert[288], so ist dies insofern richtig, als der Staatsgerichtshof möglicherweise dadurch, daß er die Befugnis zum Erlaß einstweiliger Verfügungen stets bejaht, diese Auffassung aber niemals konsequent durchgehalten hat, bei den Betroffenen falsche Erwartungen geweckt hatte.[289]

In der Vergangenheit hatte aber die preußische Regierung selbst den Standpunkt vertreten, daß dem Staatsgerichtshof die Befugnis zum Erlaß einstweiliger Verfügungen überhaupt nicht zustehe.[290]

Damit, daß der Staatsgerichtshof von seinen bisherigen Grundsätzen gerade bei einer Notstandsmaßnahme des Reichspräsidenten abrücken würde, konnte ernsthaft nicht gerechnet werden.[291] Wenn man auch

---

287) Vgl. den aus Anlaß dieses Falles geschriebenen Artikel von Friesenhahn, Staatsgerichtshof und einstweilige Verfügung, RuPrVBl 53 (1932), Seite 761.

288) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 527 Fn.2, Kolbe aaO Seite 169.

289) Friesenhahn, aaO Seite 767.

290) In der Streitsache wegen der Teilnahme preußischer Beamter am Volksbegehren gegen den Young-Plan hatte Ministerialdirektor Badt als Vertreter der preußischen Regierung erklärt, eine einstweilige Verfügung sei unzulässig, weil sie die endgültige Entscheidung vorwegnehme, vgl. Wimmer, Der Staatsstreich des 20. Juli 1932 gegen die preußische Regierung Braun-Severing und seine Vorgeschichte, Seite 252 Fn. 32.

291) Wimmer aaO Seite 251 f. behauptet, die Antragsteller hätten bewußt die Verantwortung auf die Leipziger Richter verlagern wollen, um sich selbst eine Rechtfertigung für ihre "Kapitulation"zu verschaffen. Zutreffend ist aber seine Feststellung, daß durch die Entscheidung die Position der Reichsseite moralisch und juristisch gestärkt wurde.

die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur als juristische, sondern auch als politische Instanz anzusehen hat, so ist es ihr doch verwehrt, eine Entscheidung nach politischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten, ausschließlich nach dem Prinzip der Nützlichkeit für Staat und Gesellschaft zu fällen. Der Handlungsspielraum des Richters ist durch die Bindung an das Gesetz begrenzt. Dieses aber bot dem Staatsgerichtshof keine Handhabe, dem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung stattzugeben.[292]

Auch bei der Beurteilung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs in der Hauptsache ist vielfach versäumt worden, den verfassungsrechtlichen Spielraum, über den das Gericht verfügte, eingehend zu würdigen. Dies hat zu manch einseitiger und ungerechtfertigter Kritik geführt. Andererseits bringt die Beschränkung einer verfassungsgeschichtlichen Untersuchung auf das Bemühen um ein situationgerechtes Verstehen[293] die Gefahr mit sich, die Abhängigkeit der verfassungsjuristischen Argumentation von den politischen Machtverhältnissen und den zugrundeliegenden Staatsauffassungen, aber auch den politischen Gestaltungsspielraum zu verkennen, der dem Gericht dadurch erwuchs, daß die zentrale Frage des Umfangs des richterlichen Prüfungsrechts weder von der Weimarer Verfassung noch durch eine andere gesetzliche Bestimmung entschieden worden war. Die Aufgabe des Staatsgerichtshofs mußte es daher sein, die Weimarer Verfassung wieder lebensfähig zu machen, soweit dies über die Auslegung der weitgehend unbestimmten Rechtsbegriffe des Artikels 48 möglich war.

Die politische Entwicklung hat gezeigt, daß es dem Staatsgerichtshof nicht gelungen ist, den Mißbrauch des Verfassungsnotstands

---

292) Die Frage, ob der Staatsgerichtshof den Beschluß im einzelnen zutreffend begründet hat, mag offenbleiben. Vgl. zur Kritik: Schüle, Einstweilige Verfügungen in der Staatsgerichtsbarkeit, AöR NF 23 (1933), 163 ff. (vor allem Seite 182).

293) Grund, aaO Seite 12.

zum Verfassungswandel[294] aufzuhalten, weil die juristische Entscheidung trotz des moralischen Siegs Preußens die Träger der tatsächlichen Macht nur unwesentlich behinderte. Die Machtverschiebung selbst blieb unangetastet. Demgegenüber fiel es politisch nicht ins Gewicht, daß die Amtsstellung der preußischen Minister wiederhergestellt und die Vertretungsbefugnis gegenüber dem Reichsrat, dem Reichstag, dem Staatsrat und dem Landtag sichergestellt wurden. Diese Institutionen besaßen in jener Zeit keinen entscheidenden politischen Einfluß mehr.[295] Sicherlich stellt das Problem der Machtverschiebung nur einen Teilaspekt des Urteils dar[296], für die Auswirkungen der Preußenaktion auf den Auflösungsprozeß der Weimarer Republik handelte es sich aber um den entscheidenden Gesichtspunkt, dessen Heraushebung durch den Verlauf der politischen Entwicklung gerechtfertigt wird.[297]

Um die Berechtigung des Vorwurfs, der Staatsgerichtshof sei in der Tradition eines obrigkeitsstaatlichen Autoritätsbewußtseins vor der Notverordnungsgewalt des Reichspräsidenten zurückgewichen[298],

---

294) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 561.

295) Krüger, Der Staatsgerichtshof und der Preußenkonflikt, Der Beamte 1932 H.4, 281 (286).

296) Grund aaO Seite 150.

297) Wenn Grund aaO der heutigen Kritik des Urteils eine unzulässige, weil einseitig nur in ihr Bild passende Teilaspekte des Urteils in den Vordergrund stellende Betrachtungsweise vorhält, so verkennt er, daß dieses Urteil auf einer abgewogenen Bewertung und daraus resultierenden unterschiedlichen Gewichtung der Teilaspekte der Entscheidung beruht, vgl. etwa Bracher, aaO Seite 558. Auch gegenüber Bay ist der Vorwurf einer einseitigen Betrachtungsweise nicht gerechtfertigt, da dieser die unterschiedlichen Teile des Urteils und die Einschränkungen der Juliverordnung durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs durchaus würdigt (aaO Seite 196 f.).

298) Bracher aaO Seite 559.

zu widerlegen, reicht es daher nicht aus, die für Preußen günstigen Teile des Urteils im Hinblick auf Artikel 48 Absatz 1 der Reichsverfassung und die Einschränkungen der nach Artikel 48 Absatz 2 zulässigen Maßnahmen isoliert hervorzuheben.[299] Vielmehr ist hierzu der Nachweis erforderlich, daß eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs, die die Maßnahmen des Reiches in vollem oder zumindest in größerem Umfang als tatsächlich geschehen für verfassungswidrig erklärt hätte, nach der verfassungsrechtlichen Lage ausgeschlossen war.

Der Staatsgerichtshof stellte sich auf den Standpunkt, daß die von der Reichsseite behauptete Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ohne weiteres gegeben war. Vorbereitung und Begründung der Aktion wurden auf diese Weise nicht in die Diskussion einbezogen.

Die Formulierung der Entscheidungsgründe hat zu der Feststellung Anlaß gegeben, der Staatsgerichtshof habe ein volles richterliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Frage beansprucht, ob die Voraussetzungen für den Erlaß einer Maßnahme auf Grund des Artikels 48 Absatz 2 WRV gegeben waren[300] und sei bis an die äußerste Grenze der damals in diesem Bereich überhaupt für möglich gehaltenen richterlichen Kontrolle gegangen.[301] Dieses Urteil kann sich aber ausschließlich auf den formalen Gesichtspunkt berufen, daß

---

299) Insofern unterliegt Grund der Gefahr, das unterschiedliche staatspolitische Gewicht der verschiedenen Teile des Urteils zu verkennen. Seine von den bisherigen Bewertungen abweichende positive Beurteilung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs beruht auf einer Überschätzung der praktisch-politischen Bedeutung der für Preußen günstigen Teile des Urteils.

300) Kelsen, Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932, Die Justiz VIII (1932/33), 65 (69); Civis, Ein Nachwort zu Professor Kelsens Kritik am Urteil des Staatsgerichtshofs, Die Justiz aaO Seite 91 (99).

301) Grund aaO Seite 135.

der Staatsgerichtshof die Offenkundigkeit einer Störung nur annehmen konnte, wenn er ein richterliches Prüfungsrecht bejahte.[302] Damit ist aber lediglich ein logischer Widerspruch in der Argumentation des Staatsgerichtshofs festgestellt, der davon ausging, die Frage der Nachprüfungsbefugnis offenlassen zu können. Daß er in Wahrheit von einem Prüfungsrecht "kräftig Gebrauch gemacht"[303] habe, läßt sich aber den Ausführungen des Staatsgerichtshofs nicht entnehmen.

Denn bei einer wirklichen Prüfung hätte zumindest die Frage des räumlichen und zeitlichen Zusammenhanges geklärt werden müssen. Der Staatsgerichtshof sah es als ausreichend an, daß die Maßnahme "in einer Zeit schwerer Störung und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen worden ist"[304] und löste damit das Urteil von dem konkreten Tatsachenstoff. Von einer Nachprüfung hätte man aber nur sprechen können, wenn der Staatsgerichtshof positiv festgestellt hätte, daß die behauptete Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung gerade auch in dem Gebiet vorlag, auf das sich die Maßnahme bezog.[305] Stattdessen befreite das Urteil strenggenommen die Verantwortlichen des Reichs sogar von der Notwendigkeit, den Kausalzusammenhang zwischen der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den zur Beseitigung ergriffenen Maßnahmen unter Beweis stellen zu müssen.[306]

Schon in früheren Entscheidungen hatte der Staatsgerichtshof den gleichen Weg gewählt wie in diesem Falle.[307] Dieser Ansatz machte es im Grunde undenkbar, daß eine Verordnung nach Artikel 48

---

302) Kelsen und Civis aaO.

303) Poetzsch-Heffter, Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932 im Konflikte des Reichs mit Preußen, Reich und Länder 6 (1932), 309 (315).

304) Lammers/Simons aaO Seite 60.

305) Civis aaO Seite 100.

306) Hamburger, Der politische Standort des Staatsgerichtshofs, Die Gesellschaft 1933, 132 (136).

307) siehe oben Seite 329 f.

Absatz 2 WRV jemals für verfassungswidrig erklärt werden konnte, wenn es an den tatsächlichen Voraussetzungen fehlte. Zumindest seit der Mitte des Jahres 1930 lagen im gesamten Reichsgebiet die Voraussetzungen des Artikels 48 Absatz 2 WRV bei Zugrundelegung dieser Interpretation vor. Allein dieser Gesichtspunkt hätte dem Staatsgerichtshof Anlaß genug sein müssen, der Frage nachzugehen, ob eine Verordnung, die lediglich für ein bestimmtes Gebiet erlassen wurde, nicht den Nachweis voraussetzte, daß in diesem Gebiet die öffentliche Sicherheit und Ordnung in erheblicherem Maß gestört war als in den übrigen Teilen des Reichs.[308]

Ob der Staatsgerichtshof bei einer Prüfung dieser Gesichtspunkte zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, ist nicht entscheidend. Sachlich führte das implicite beanspruchte richterliche Prüfungsrecht zu keinem anderen Ergebnis, als wenn der Staatsgerichtshof der vor allem von Carl Schmitt vertretenen Lehre vom insofern überhaupt nicht nachprüfbaren Ermessen des Reichspräsidenten gefolgt wäre.[309]

---

308) Civis aaO. Diese Frage ist in gleichem Maße auch für das sogleich zu erörternde Problem erheblich, ob in der Beschränkung der Maßnahme auf ein bestimmtes Teilgebiet nicht ein Ermessensmißbrauch des Reichspräsidenten zu sehen war. Das hiergegen vorgebrachte Argument, daß für Preußen wegen seiner Größe andere Grundsätze galten als für die übrigen Teile des Reiches (Grund aaO Seite 136), ist allzu vordergründig, um eine isolierte Maßnahme zu rechtfertigen, wenn dabei nicht konkret eine größere Gefährdung nachgewiesen wird als durch die Verhältnisse in einem anderen Land (für die Tragfähigkeit dieses Arguments aber: Schwalb, Die Einwendungen gegen das Staatsgerichts-Urteil vom 25. Oktober 1932 in der Preußensache, Die Justiz VIII (1932/33), 217 (230).

309) Insofern ist die Kritik Grunds aaO Seite 128 an Scheuner, Festschrift für Brüning, Seite 282 f., der dort zu dem Ergebnis kommt, der Staatsgerichtshof sei dieser "verhängnisvollen"Lehre gefolgt, zwar formal berechtigt, für die Beurteilung der Entscheidung des Gerichtshofs aber nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Ebenso wie bei der Frage der Nachprüfung der tatsächlichen Voraussetzungen ergeben sich Bedenken, ob der Staatsgerichtshof den Spielraum genutzt hat, der bei der Überprüfung der Einhaltung der dem Reichspräsidenten gezogenen Grenzen bei der Ermessensausübung bestand. Dabei handelte es sich um die beiden Problemkreise des Ermessensmißbrauchs und der Ermessensüberschreitung.

Ein Ermessensmißbrauch lag vor, wenn die Einschränkung der Befugnisse der Landesregierung durch die Reichsgewalt nicht zum Zwecke der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern zu einem anderen, diktaturfremden Zweck erfolgte, eine Ermessensüberschreitung lag vor, wenn es sich nicht um objektiv notwendige Maßnahmen handelte, sondern um solche, die über den Zweck der Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung hinausreichten.[310]

Die Bedenken gegen das Urteil in dieser Hinsicht richten sich wiederum weniger gegen das Ergebnis als gegen die Art der Begründung. Bei der Frage des Ermessensmißbrauchs ging es um das Motiv der Diktaturmaßnahmen. Es darf heute als gesicherte Erkenntnis gelten, daß es bei der Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen nicht nur um die vorübergehende Vereinigung der Machtmittel des Reichs und Preußens ging mit dem Ziel, die Nichterfüllung der Pflichten eines Landes zu ahnden und die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen, sondern daß eine aktuelle Störung des verfassungsrechtlichen und polizeilichen Normalzustandes ausgenutzt werden sollte, um ein Kernstück der auf verfassungsmäßigem Wege nicht zu verwirklichenden Reichsreform, die dauerhafte Verbindung Preußens mit dem Reich, zu verwirklichen.[311]

---

310) Lammers/Simons aaO Seite 60 f.; Civis aaO Seite 99.

311) Vgl. nur: E.R. Huber, Bewahrung und Wandlung, Seite 213 f.

Dieser auch schon in der Situation des Jahres 1932 zumindest erkennbare, wenn nicht offensichtliche Zusammenhang[312] spielte für die Beurteilung der Frage eines Ermessensmißbrauchs durch den Staatsgerichtshof keine Rolle.[313]

Die Ursache hierfür lag aber nicht etwa darin, daß der Staatsgerichtshof die Bedeutung dieses Gesichtspunktes nicht erkannt hätte.[314] Ausschlaggebend war vielmehr, daß er erneut den Umfang des richterlichen Prüfungsrechtes so weit einschränkte, daß es auf die Frage, ob mit der Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen auch ein diktaturfremder Zweck verfolgt wurde, gar nicht mehr ankam. Der Staatsgerichtshof verlangte den vollen Beweis dafür, daß die Maßnahmen nicht zu dem angegebenen zulässigen Zweck ergriffen wurden. Dieser Beweis war aber nur dann geführt, wenn bei einer Maßnahme nur andere, fremdartige Zwecke den Eingriff verursacht hätten.[315]

Damit war aber die Feststellung eines Ermessensmißbrauchs praktisch ebenso ausgeschlossen wie dann, wenn der Staatsgerichtshof der damals wohl herrschenden Lehre gefolgt wäre, nach der ein Ermessensmißbrauch praktisch nur bei einem Eingeständnis der Verantwortlichen in Betracht gekommen wäre.[316]

---

312) Vgl. Bay aaO Seite 193.

313) Huber aaO Seite 214 sieht heute den entscheidenden Mangel seiner Streitschrift "Reichsgewalt und Staatsgerichtshof" darin, diesen Gesichtspunkt nicht in den Mittelpunkt seiner eigenen Erörterungen gestellt zu haben. Huber kritisierte in dieser Schrift den Staatsgerichtshof, weil er das Vorgehen des Reichs in verschiedenen Punkten für verfassungswidrig erklärt hatte, in heftigster Weise.

314) Schwalb aaO Seite 230.

315) Schwalb aaO Seite 230 f.

316) Durch einen Vergleich der Argumentation des Staatsgerichtshofs mit dieser strengen, von Thoma in seinem Gutachten für die Regierung Brüning (s. oben Seite 296) entwickelten Auffassung kommt Grund aaO Seite 130 zu dem Ergebnis, der Staatsgerichtshof habe einen deutlichen Schritt nach vorn in der rechtsstaatlichen Entwicklung gemacht.

Die Tatsache, daß heute das offene Eingeständnis eines maßgeblichen Beteiligten (Schleicher) vorliegt[317], daß "die Preußen-Verordnung natürlich nicht wegen Gefährdung von Ruhe und Ordnung ergangen (sei), sondern nur, um dem unerträglichen Dualismus zwischen Reich und Preußen ein Ende zu machen"; zeigt, welche Bedeutung diesem Gesichtspunkt hätte zukommen müssen und wie fragwürdig es war, daß der Staatsgerichtshof Vorbereitung und Begründung der Aktion der Diskussion entzog. Natürlich wäre es im Verlaufe des Verfahrens nicht möglich gewesen, ein derart offenes Bekenntnis eines Verantwortlichen zu erlangen, doch fehlte es nicht an Indizien, die zumindest eine gründlichere Auseinandersetzung mit dieser Problematik nahelegten.[318]

Gerechterweise ist aber einzuräumen, daß im Verlaufe des Verfahrens von preußischer Seite der Gesichtspunkt des Formenmißbrauchs zur Beseitigung des preußisch-deutschen Dualismus nicht mit dem Nachdruck vertreten wurde, der eine gründlichere Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof unabweisbar gemacht hätte.[319] Vielmehr legte man viel größeren Wert auf den Vorwurf, der Einsetzung eines Reichskommissars sei eine Zusicherung an die Nationalsozialisten vorausgegangen.[320] Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß die preußische Regierung dem Gedanken der Überwindung des Dualismus durch eine Reichsreform durchaus Sympathien entgegen-

---

317) Pünder, Politik in der Reichskanzlei, Seite 149, zitiert nach Hagen Schulze aaO Seite 760.

318) Vgl. Civis aaO Seite 101, der feststellt, daß ein Ermessensmißbrauch immer nur auf Grund von Indizien bewiesen werden könnte.

319) Vgl. Poetzsch-Heffter, Der Spruch des Staatsgerichtshofs, DJZ 1932, 1373 (1377), der dem Urteil zustimmt, weil für den Vorwurf des subjektiven Mißbrauchs, auch nach dem Parteivorbringen, nicht genügend Anhalt gegeben schien und nach den Erklärungen des preußischen Vertreters zu Ende des Verfahrens ein solcher Vorwurf gar nicht erhoben werden sollte, zumindest aber später fallengelassen worden sei.

320) Vgl. Bay aaO Seite 193.

brachte[321], so daß sie es wohl als nicht so schwerwiegend ansah, wenn dieses Motiv die entscheidende Rolle gespielt hätte. Für sie war es in viel stärkerem Maße die verletzende Form der Reichsmaßnahmen, an der sie Anstoß nahm.

Berücksichtigt man den Prozeßverlauf, dann wiegt in der Tat das Versäumnis des Staatsgerichtshofs geringer, dann wird seine Haltung verständlich, der Frage des Ermessensmißbrauchs nicht größeres Gewicht beizumessen als die Kläger selbst. Auf Grund der heutigen Kenntnisse über die historischen Zusammenhänge steht aber fest, daß an dieser Stelle die entscheidende Möglichkeit lag, die Maßnahmen des Reichs in stärkerem Umfang zu beanstanden.[322]

---

321) Vgl. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 523.

322) Es ist deshalb fragwürdig, die Kritik an dem Urteil zu diesem Punkt mit dem Argument für ungerechtfertigt zu erklären, gegenüber nachträglichen Kommentaren der Reichsregierung, die den Ermessensmißbrauch belegen, sei größte Zurückhaltung angebracht (so Grund aaO Seite 139). Diesbezügliche Andeutungen von Papens und Schleichers offenes Eingeständnis waren kein Versuch, (nachträglich) eine in der Öffentlichkeit vorhandene positive Einstellung der öffentlichen Meinung zur Reichsreform auf die Preußenaktion und ihren Initiator auszudehnen, sondern bestätigen lediglich das auf Grund zahlreicher Quellen gewonnene Ergebnis, daß die politischen Unruhen in Preußen, insbesondere der Altonaer Blutsonntag vom 17. Juli, nur die politischen Voraussetzungen schufen, um die lange vorher festgelegten Pläne eines Einschreitens in Preußen (deren Urheberschaft nach der Untersuchung von Trumpp, Franz von Papen, der preußisch-deutsche Dualismus und die NSDAP in Preußen, insbesondere Seite 138 und 155, weniger bei von Papen als von Gayl lag) zu verwirklichen. Vergleiche dazu vor allem die Darstellung von Bay aaO Seite 17 ff. und Ehni aao Seite 256 ff. Im Protokoll der Ministerbesprechung vom 11. Juli 1932 (BA Koblenz R 43 I/1457, vergleiche Ehni aaO Seite 260 ff.) sind eindeutige Erklärungen von Papens und von Gayls dokumentiert, daß man zu diesem Zeitpunkt den "günstigsten psychologischen Moment" gekommen sah, um die wahren Ziele zu verdecken, die mit der Einsetzung eines Reichskommissars verfolgt wurden (vgl. Ehni aaO Seite 262).

Auch die Ausführungen des Staatsgerichtshofs zum Problem der Ermessensüberschreitung waren nicht geeignet, das richterliche Prüfungsrecht zu einem effektiven Kontrollmittel auszugestalten. Wenn der Staatsgerichtshof den Standpunkt vertrat, daß eine Ermessensüberschreitung nur dann festzustellen sei, wenn die ergriffenen Maßnahmen offensichtlich über den Zweck der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinausreichten und auch keine Bedenken dagegen hatte, wenn zu diesem Zweck sämtliche staatlichen Machtmittel Preußens vorübergehend auf das Reich übertragen wurden, dann verdeutlicht dies, daß der gefährdete Rechtsstatus des betroffenen Landes ungleich geringer bewertet wurde als das Interesse des Reichs an einem nahezu unkontrollierbaren Gestaltungsspielraum. Dabei lag es doch auf der Hand zu prüfen, ob der Diktaturzweck es wirklich rechtfertigte, daß die Zuständigkeiten in solchen Ressorts auf den Reichskommissar übertragen wurden, die mit der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung offensichtlich nichts zu tun hatten.[323]

Die Selbstbeschränkung des Staatsgerichtshofs in dieser Frage ist aber wiederum zu verstehen, wenn man die Ungewißheit über den Umfang des richterlichen Prüfungsrechts nach dem damaligen Stand der Staatsrechtslehre berücksichtigt.[324] Es darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß der Staatsgerichtshof selbst durch seine früheren Entscheidungen dazu beigetragen hatte, daß die Verantwortlichen des Reichs davon ausgehen konnten, daß ihnen ein nahezu unkontrollierbarer Ermessens-

---

323) Krüger, aaO Seite 285 erwähnt in diesem Zusammenhang das Kultus-, das Landwirtschafts- und das Wohlfahrtsministerium. Nach Kirchheimer aaO Seite 57 rechtfertigte der angegebene Diktaturzweck es allenfalls, die Leitung der preußischen Polizei, nicht aber die anderen vom Innenministerium ausgeübten Funktionen vorübergehend einem Reichsorgan zu unterstellen.

324) Dies ist der für Grund aaO Seite 131 ausschlaggebende Gesichtspunkt.

spielraum zugestanden wurde.[325]

Zum Hauptargument der Kritik an der Entscheidung des Staatsgerichtshofs wurde die durch das Urteil angeordnete Teilung der Staatsgewalt in Preußen[326], deren praktische Undurchführbarkeit sich in der Tat sehr bald erwies.[327] Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß es sich um die logische Folge daraus handelte, daß der Staatsgerichtshof sich aus Rechtsgründen gehindert sah, die Verordnung in vollem Umfang für verfassungswidrig zu erklären. Danach bestand für ihn hinsichtlich der politischen Folgen kein weiterer Gestaltungsspielraum. Diese Einschränkung ist zu berücksichtigen, wenn man das Urteil wegen seiner unpraktischen Folgen kritisiert.[328] Sieht man die Ursache der Undurchführbarkeit nicht in dem Urteil selbst, sondern in dem fehlenden guten Willen der Reichsregierung[329], so wird gerade durch dieses Argument belegt, daß der Staatsgerichtshof, der es immerhin für erforderlich hielt, an den guten Willen beider Seiten zu appellieren[330], von einer unzutreffenden Beurteilung der machtpolitischen und psychologischen Situation des Herbstes 1932 ausging. Ebenso mußten alle Vorschläge, wie das Nebeneinander der beiden Regierungen gestaltet[331]

---

325) Siehe oben Seite 325 ff.

326) Graf Westarp, Die rechtspolitischen Auswirkungen des Leipziger Urteils, DJZ 1932, 1378, Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreite zwischen Preußen und dem Reiche,DJZ 1932, 1501 (1508 ff.).

327) Siehe dazu vor allem Bay aaO Seite 200 ff. und Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Seite 561 ff.

328) Grund aaO Seite 80 weist zu Recht darauf hin, daß der vielfach erhobene Vorwurf der Unlogik wegen des angeblichen Widerspruchs zwischen der Entscheidung über die einstweilige Verfügung und derjenigen zur Hauptsache die unterschiedlichen Grundsätze der beiden Verfahrensarten verkennt.

329) Grund aaO Seite 152.

330) Lammers/Simons aaO Seite 64.

331) Schwalb, Zur Ausführung des Staatsgerichtsurteils in der Preußensache, RuPrVBl 53 (1932), Seite 941 ff.

werden könnte, Theorie bleiben. Man hatte nicht erkannt, daß Papen von vornherein entschlossen war, "sich in keiner Weise durch das frühere preußische Staatsministerium in die Exekutive hineinreden zu lassen"[332] und die Verhältnisse in Preußen einer "konstruktiven Lösung" in seinem Sinne zuzuführen suchte.

Wenn diese Gesichtspunkte auch zu einem insgesamt kritischen Urteil über den Staatsgerichtshof führen, so ist das vielfach anzutreffende Verdammungsurteil zu einseitig. Immerhin sind die aus der Verfassung abgeleiteten Einschränkungen so erheblich gewesen, daß man das Urteil auch als eine empfindliche Niederlage für Papen empfand.[333] Der Vorwurf einer bewußten Förderung

---

332) Zitiert nach Braatz, Franz von Papen und die Frage der Reichsreform, PVS 16 (1975), 319 (329 f.).

333) Bay aaO Seite 197.

Vgl. aus der zeitgenössischen Literatur z.B.: Pogge, Das Verhältnis Reich und Länder einst (nach der Weimarer Verfassung) und jetzt (nach den Gesetzen der nationalen Erhebung), Seite 39, der Papens Aktion als ersten Versuch, den Parteienbundesstaat zu überwinden, ansieht, der aber nicht zuletzt deshalb gescheitert sei, weil der Staatsgerichtshof zu dessen Instrument geworden sei und der "Jurisdiktionsstaat liberalistischen Gepräges" (aaO Seite 40) seinen Höhepunkt erlebt habe; ähnlich: E.R. Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, passim, und Carl Schmitt, Reich - Staat - Bund, in: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar - Genf - Versailles 1923 - 1939, Seite 190 (195), der das Urteil als "Endergebnis einer gegen den Reichsbegriff gerichteten Entwicklung des Staatsbegriffs" bewertete.

Vgl. auch Walz, Hauptfragen im Rechtsstreit Preußen gegen das Reich vor dem Staatsgerichtshof, Seite 47: "Die Kompromißlösung entsprach dem Geist der Verfassung, sie trug zur Beruhigung der preußischen Seite bei, obwohl sie ihr tatsächlich fast alles nahm. Sie trug aber auch zum Scheitern des Papenschen Stabilisierungsversuchs bei. So führte der Staatsgerichtshof im Grunde völlig folgerichtig seine Aufgabe durch, bis dann der Nationalsozialismus als Gesamtbereiniger dieses verfassungsrechtlichen Wirrwarrs erschien und Ordnung schuf".

Dementsprechend wurde nach der nationalsozialistischen Machtergreifung das Preußenurteil stets als Argument dafür angeführt, daß die Einsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Weimarer Verfassung eine verhängnisvolle Entscheidung war, vgl. etwa: Emig, Deutsche Justiz und Verwaltung 1935, Seite 28 und 40.

von Staatsstreichplänen[334] ist gänzlich unberechtigt. Die Leistung des Staatsgerichtshofs lag darin, daß er die Existenz einer Landesregierung für unantastbar erklärte und damit verhinderte, daß aus einer vorübergehenden Machtverschiebung sich dauerhaftes Recht entwickeln konnte. Danach war ohne Zustimmung der verfassungsmäßig gewählten Regierung Preußens die dauerhafte Vereinigung Preußens mit dem Reich auf legalem Wege nicht zu verwirklichen.[335] Hierüber mußte der Nationalsozialismus sich später hinwegsetzen.

Die Kritik am Urteil des Staatsgerichtshofs ist auch insofern zu korrigieren, als die Furcht vor einer Kompromittierung des Reichspräsidenten zu stark betont wird.[336] Wenn auch gerade durch Äußerungen Bumkes zu belegen ist, daß die Rücksichtnahme auf Hindenburg eine wesentliche Maxime der Verhandlungsführung war[337], so ist doch zu berücksichtigen, daß der Staatsgerichtshof mit seinen Feststellungen zur Reichsexekution nach Artikel 48 Absatz 1 WRV die Autorität des Reichspräsidenten durchaus berührte. Die Feststellung, daß die Maßnahmen nicht mit einer Pflichtverletzung Preußens gegenüber dem Reich begründet werden konnten, beinhaltet den Vorwurf, daß der für die Entscheidung verantwortliche Reichspräsident den Rechtsbegriff der Pflichtverletzung falsch ausgelegt hatte. Die Autorität Hindenburgs wäre nicht stärker gefährdet gewesen, wenn der Staatsgerichtshof bei

---

334) So aber Steininger, Der Staatsstreich von 1932, Neue Justiz, 1952, 290 (291) und Petzold aaO Seite 1184.

335) Aus diesem Grund respektiert auch Hamburger aaO Seite 139 die Leistung des Staatsgerichtshofs, obwohl er ansonsten das Urteil heftig kritisiert. Nach seiner Auffassung hatte der Staatsgerichtshof "dem Restaurationsplan Papens das rechtliche Fundament verweigert".

336) So Kolbe aaO Seite 181 und Ehni aaO Seite 275.

337) Preußen contra Reich, Seite 4 und Seite 295, wörtlich wiedergegeben bei Kolbe aaO, Seite 174 f. Der Wunsch, den Reichspräsidenten zu schonen, wurde von allen Parteien in diesem Verfassungsstreit geteilt, vgl. Dorpalen, Hindenburg in der Geschichte der Weimarer Republik, Seite 348.

der Prüfung der tatsächlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten nach Artikel 48 Absatz 2 WRV und der Einhaltung der Ermessensgrenzen weitergegangen wäre.[338]

Dennoch dürfte die Ausstrahlung des "Mythos Hindenburg" eine mitentscheidende Ursache dafür gewesen sein, daß der Staatsgerichtshof das richterliche Prüfungsrecht nach Artikel 48 Absatz 2 WRV so restriktiv handhabte, daß eine eindeutige Entscheidung gegen das Reich nicht mehr möglich, der Kompromiß zwangsläufig war.

Die Feststellung, daß der Staatsgerichtshof bestehende Möglichkeiten einer weitergehenden Kontrolle nicht genutzt hat, darf jedoch nicht dazu führen, den Grad seiner Verantwortung für die politische Entwicklung nach dem 25. Oktober zu überschätzen. Die Lücke, die dadurch entstanden war, daß alle politischen Institutionen des demokratischen Weimarer Verfassungsstaates funktionsunfähig waren, hätte der Staatsgerichtshof auch durch ein weitergehendes Urteil nicht ausfüllen können. Der Konflikt der miteinander im Kampf liegenden Staatsanschauungen war tiefer und weitreichender, als daß eine auf einen Einzelfall bezogene Entscheidung eine konstruktive, den Verfall der Weimarer Republik aufhaltende Lösung hätte erbringen können. So war es gerade für Otto Braun niemals zweifelhaft, daß die eigentliche Machtfrage nur politisch zu entscheiden war. Umso schwerer wiegt die Verantwortung der betroffenen Politiker, wenn sie den Verzicht auf eine politische Reaktion damit begründeten, daß der Rechtsschutz durch den Staatsgerichtshof ausreichend sei.

---

338) Vgl. die entsprechende zeitgenössische Kritik E.R. Hubers, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof,Seite 98 ff. Er warf dem Gericht eine Überschreitung der richterlichen Prüfungsbefugnis vor und stellte fest, der Staatsgerichtshof habe sich "in einen offenen Gegensatz zum Reichspräsidenten gestellt".

Enttäuschen konnte das Urteil nur, wenn man der schon in allen früheren Entscheidungen zum Ausdruck gekommenen Tendenz einer restriktiven Handhabung des richterlichen Prüfungsrechts zu geringe Beachtung schenkte. Darin lag ein wesentlicher Mangel aller verfassungsrechtlichen Untersuchungen vor dem Verfahren, die ein Urteil des Staatsgerichtshofs erwarteten, das Preußen uneingeschränkt Recht gab.[339]

Es ist schon darauf hingewiesen worden[340], daß eine wesentliche Ursache der Unwirksamkeit der Rechtskontrolle gegenüber Maßnahmen nach Artikel 48 der Reichsverfassung darin lag, daß das vorgesehene Ausführungsgesetz niemals erlassen wurde.[341] Erst dadurch wurde es möglich, daß die einflußreiche Lehre vom schrankenlosen, durch den Staatsgerichtshof nicht zu kontrollierenden Ermessen des Reichspräsidenten[342] begründbar wurde. Wäre der demokratische Gesetzgeber der ihm obliegenden Aufgabe, die Verfassungsordnung zu gestalten, gerecht geworden, hätte es allein verhindert werden können, daß sich auf dem Wege der Verfassungsinterpretation ein Verfassungswandel vollzog. Der Verfassungsrichter muß es vermeiden, daß er den Spielraum zur Entfaltung der Rechtsentwicklung, der gerade bei unbestimmten Rechtsbegriffen im Verfassungsrecht besteht, durch seine eigene subjektive Wertung in zu starkem Maße einschränkt und sich damit eine Aufgabe anmaßt, die in einer demokratischen

---

339) So vor allem Hans Mayer, Verfassungsbruch oder Verfassungsschutz, Die Justiz VII(1931/32),S.545 ff.; Heller, Ist das Reich verfassungsmäßig vorgegangen? zuerst veröffentlicht in: Frankfurter Zeitung vom 10. August 1932, abgedruckt in: Gesammelte Schriften II , Seite 405 ff.; Kirchheimer, Die Verfassungslehre des Preußen-Konfliktes, Seite 50.

Vgl. dagegen von Dryander, Zum Verhältnis von Reichs- und Landesgewalt, DJZ 1932, 958 (963), der seine Auffassung, die richterliche Kontrolle sei völlig ausgeschlossen, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung zu stützen suchte.

340) Siehe oben Seite 285 ff.

341) Mit diesem Gesichtspunkt schränkt auch Kelsen aaO Seite 90 seine Kritik an dem Urteil ein.

342) Vgl. Carl Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, DJZ 1932, 953 ff.

Ordnung nur dem Gesetzgeber zusteht. Darin liegt der wohlverstandene Sinn der richterlichen Selbstbeschränkung. Im Herbst 1932 war der Staatsgerichtshof in dem verhängnisvollen Irrtum befangen, daß die Verantwortlichen des Reichs kein anderes Ziel verfolgten als die Rettung der Verfassungsordnung. Möglicherweise hat die soziale und ideologische Tradition des deutschen Richterstandes dazu beigetragen, daß dieser Irrtum sich befestigte und den Weg zu der Erkenntnis versperrt, daß nunmehr andere Ziele verfolgt wurden als von der Regierung Brüning. Doch die Kritik daran, daß der Staatsgerichtshof es in dieser Situation versäumte, die restriktive Handhabung des richterlichen Prüfungsrechts aufzugeben, ist durch den Zweifel zu relativieren, ob es überhaupt möglich war, im Wege der Interpretation, ohne Akt der Verfassungsgesetzgebung, wirksame Grenzen der Befugnisse des Reichspräsidenten zu ermitteln.[343]

7. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Gleichschaltung Preußens, Württembergs und Badens nach der nationalsozialistischen Machtergreifung.

In den Jahren der Notverordnungspolitik mußte die Exekutive im Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich stets ein zumindest unbequemes Hindernis sehen. Aber es bestand nie die ernsthafte Gefahr einer Blockierung, da das uneingeschränkte Vertrauen in die Person Hindenburgs und das übereinstimmende Verfassungsverständnis zwischen Exekutive und Judikative den Blick dafür beeinträchtigten, daß diese Politik längst nicht mehr dem Schutz

---

343) Kelsen aaO Seite 91.

der Reichsverfassung diente, sondern die unaufhaltsame Zerstörung der parlamentarisch-demokratischen Grundlagen des Staates zur Folge hatte.

Die in dem Urteil vom 25. Oktober 1932 ausgedrückte Hoffnung, daß durch ein beiderseitiges Entgegenkommen ein erträgliches Zusammenwirken in Preußen möglich wäre, trog. Es war geradezu widersinnig, daß der Erlaß der zweiten Preußenverordnung vom 6. Februar 1933[344] gerade damit begründet wurde, daß das Urteil vom 25. Oktober 1932 den Erlaß weiterer Maßnahmen für möglich erklärt hatte, wenn die "Landesregierung in dem ihr verbleibenden Bereiche die Geschäfte in einer Art führen sollte, in der eine Pflichtverletzung gegenüber dem Reich zu erblicken war".[345]

Auch gegen diese Verordnung, durch die alle der Regierung Braun verbliebenen Befugnisse dem Reichskanzler übertragen wurden, wurde zwar beim Staatsgerichtshof Klage erhoben, doch bei den Betroffenen herrschte nunmehr völlige Klarheit darüber, daß es sich hier lediglich um einen symbolischen Akt der Gegenwehr handelte, dessen politische Aussichtslosigkeit außer Frage stand.[346]

Es spricht manches dafür, daß Bumke Hitlers Taktik, eine Entscheidung bis nach den Wahlen in Preußen vom 5. März hinauszuzögern, unterstützte, wobei das Bestreben leitend gewesen sein mag, dem Staatsgerichtshof ähnliche Auseinandersetzungen wie im

---

344) Verordnung zur Wiederherstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen, RGBl I, Seite 43. Zu den Ereignissen vergleiche die Darstellungen von Bay aaO Seite 274 f., Kolbe aaO Seite 206. Zur Haltung Otto Brauns: Hagen Schulze aaO Seite 773 ff.

345) Lammers/Simons aaO Seite 64.

346) Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Band II, Seite 84, beschreibt die sich "rasch ausbreitende Resignation" in allen Gruppen des parlamentarischen Lebens, die nicht mehr in der Lage waren, die Konsolidierung der nationalsozialistischen Macht trotz aller Verfassungsbrüche und Gesetzesverletzungen zu verhindern.

Herbst 1932 zu ersparen und die Entscheidung der politischen Entwicklung zu überlassen. Brecht schildert, daß Bumke auf sein Drängen, noch vor dem 5. März eine Entscheidung zu treffen, nur "achselzuckend" reagiert hätte.[347] Man vermutet, daß diese Haltung Bumkes nicht zuletzt durch ein Gespräch zwischen ihm und Hitler am 5. Februar, einem Tag vor Erlaß der Notverordnung, nachhaltig gestärkt worden war[348], obwohl über den Inhalt dieses Gesprächs keine verläßlichen Informationen zur Verfügung stehen. Angesichts des zeitlichen Zusammenhanges und der Tatsache, daß die Absicht zum Erlaß der Notverordnung vorher bekannt war[349], erscheint es aber als durchaus wahrscheinlich, daß diese in dem Gespräch erwähnt wurde, obwohl in einer Pressemitteilung der Reichsregierung vom 11. Februar das Gegenteil behauptet wurde.[350]

Ein ernsthaftes Hindernis wäre ein Spruch des Staatsgerichtshofs für die zur Lösung des Preußenproblems entschlossene Reichsregierung nicht gewesen. Dies war Brecht durchaus klar. Zwar warf er dem Staatsgerichtshof vor, die Verhandlungen nicht mehr durchgeführt zu haben[351], doch hatte er selbst Bumke mitgeteilt, daß die abgesetzten Minister nach den Wahlen vom 5. März, die eine Mehrheit von Nationalsozialisten und Deutschnationalen erbracht hatten, zunächst keine weiteren Schritte zur Fortführung des Prozesses beabsichtigten. Dieses Verhalten war konsequent, denn es bestand für Brecht kein Zweifel daran, daß ein ordnungsgemäßes Verfahren von den Nationalsozialisten nicht geduldet würde[352], zumal der preußische Landtag am 23. März mit seiner nationalsozialistischen Mehrheit die Absetzung der sogenannten preußischen Hoheitsregierung gebilligt hatte.[353] Deshalb unternahm man

---

347) Brecht, Mit der Kraft des Geistes, Seite 283.

348) Kolbe aaO Seite 210; offengelassen von Bay aaO Seite 272.

349) Brecht aaO Seite 280.

350) Vgl. Kolbe aaO Seite 210.

351) Brecht aaO Seite 300.

352) Ebda.

353) Morsey, Der Beginn der "Gleichschaltung" in Preußen, VfZ 11 (1963), 85 (96).

auch keinen Versuch, neben der zusätzlich erhobenen Klage gegen die Auflösung und Neuwahl des Landtages weitere Maßnahmen zu ergreifen. Beides war nur deshalb möglich geworden, weil erst auf Grund der Notverordnung vom 6. Februar eine entsprechende Entscheidung des Dreimännerkollegiums herbeigeführt werden konnte. Dieses hatte mit Stimmen Adenauers und Brauns am 4. Februar die Auflösung des Landtags abgelehnt.[354] Auf Grund der Verordnung wurde das Dreimännerkollegium neu zusammengesetzt, Braun durch von Papen ersetzt. Dieser und Kerrl versuchten noch am gleichen Tag, Adenauer umzustimmen[355], doch lehnte er es unter ausdrücklichem Hinweis auf das Urteil vom 25. Oktober 1932 ab, an der Abstimmung teilzunehmen.[3] Papen und Kerrl beschlossen daraufhin allein die Auflösung des Landtages.

Nachdem es nicht gelungen war, die hierdurch erst ermöglichte Landtagsneuwahl zu verhindern, resignierten die abgesetzten Minister endgültig. Wie gering dabei von vornherein die Hoffnung auf den Staatsgerichtshof gewesen war, zeigt die Tatsache, daß man gar nicht erst in Erwägung zog, wie im Sommer 1932 den Erlaß einer einstweiligen Verfügung zu beantragen, sondern lediglich über persönliche Kontakte zu Bumke versuchte, innerhalb eines knappen Monats eine endgültige Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu veranlassen.[357]

Unter Berücksichtigung der Gründe, die in dem früheren Verfahren zur Ablehnung der einstweiligen Verfügung geführt hatten, wäre ein solcher Antrag unter verfassungsrechtlichem Gesichtspunkt nunmehr nicht von vornherein aussichtslos gewesen, denn der Staatsgerichtshof hatte damals seine Entscheidung damit begründet, daß er in einem vorläufigen Verfahren die endgültige

---

354) Morsey aaO Seite 88, Brecht aaO Seite 280.

355) Protokoll der Sitzung des Dreimännerkollegiums, abgedruckt bei Morsey aaO Seite 90 ff.

356) Morsey aaO Seite 95.

357) Vgl. Bay aaO Seite 277 Fn. 1490. Dort wird berichtet, Brecht habe angegeben, eine einstweilige Verfügung sei beantragt worde

Entscheidung nicht vorwegnehmen dürfe. Dieses Argument wäre jedoch in diesem Falle von geringerem Gewicht gewesen, da eine bloße Verschiebung der Wahlen auf einen Zeitpunkt nach dem Erlaß eines endgültigen Urteils für die endgültige Entscheidung unerheblich gewesen wäre. So läßt sich der Verzicht auf dieses Mittel nur damit erklären, daß man von vornherein nicht mehr mit der Möglichkeit eines günstigen Urteilsspruchs gerechnet und sich mit der eigenen Statistenrolle[358] abgefunden hatte.

Nachdem der neugewählte Landtag am 22. März das Vorgehen der Reichsregierung gebilligt hatte, legte die alte preußische Regierung schließlich am 27. März auch formell alle Funktionen nieder, so daß der Antrag beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich sich erledigt hatte. Brecht teilte Bumke den Schritt der preußischen Minister mit[359], verwies aber darauf, daß hierdurch eine Weiterführung der preußischen Klage zwar formell nicht ausgeschlossen, weitere Schritte von ihrer Seite jedoch nicht beabsichtigt waren. Hiervon nahm Bumke "erleichtert Kenntnis".[360]

Eine größere Gefahr als von den preußischen Ministern schien zumindest zeitweilig in dieser Angelegenheit von den süddeutschen Regierungen auszugehen. Dort sah man in der Absetzung der preußischen Regierung einen erheblichen Eingriff in die Funktion des Reichsrats. Die badische Regierung vor allem ging davon aus, daß eine Klärung dem Spruch des Staatsgerichtshofs überlassen bleiben müsse. Zwischen den Länderministern fand am 15. Februar vor der Reichsratssitzung eine Besprechung statt.[361]

---

358) Morsey aaO Seite 96.

359) Brecht aaO Seite 301.

360) ebda.

361) BadGenLA 233/24317.

Die übrigen Länder erwogen nicht, wegen der Verordnung selbst eine Klage beim Staatsgerichtshof zu erheben, da man einerseits die Initiative ganz der betroffenen preußischen Regierung überlassen wollte,andererseits aber gerade angesichts der Kritik an der Entscheidung vom 25. Oktober 1932 erhebliche Zweifel bestanden, ob die übrigen Länder in einem solchen Verfahren überhaupt als Kläger auftreten konnten. Der Reichsrat konnte als Organ der Verfassung selbst keine Klage erheben.

In der Presse war ein solches Vorgehen diskutiert worden. Dabei drückte sich die Erkenntnis der Wirkungslosigkeit der staatsgerichtlichen Kontrolle aus.Der Badische Beobachter schrieb unter der Überschrift "Das Vertrauen in den Staatsgerichtshof als Kontrollinstanz schwindet" am 9. Februar 1933:

> "Nichts läge eigentlich näher, als daß in Mitleidenschaft gezogene Länder sich klagend an den Staatsgerichtshof des Reichs wenden."

Wenn dies nicht geschehe, so führte das Blatt weiter aus, so sei das nicht gerade schmeichelhaft für den Staatsgerichtshof, spreche doch aus diesem resignierenden Verhalten gegenüber dem obersten Gerichtshof des Reichs die trübe Erfahrung, daß ihm die Kraft für eine unabhängige Rechtsprechung in solchen, von der Politik berührten Verfassungsfragen gebrochen worden sei.

Die Reichsratssitzung vom 16. Februar brachte nur einen letzten, wenn auch "respektablen" Versuch[362], der begonnenen Gleichschaltungspolitik gegenüber den Ländern entgegenzutreten.[363]

---

362) Schulz aaO Seite 96.

363) Rehberger, Die Gleichschaltung des Landes Baden, Seite 74.

Man wollte aber angesichts der auftretenden Probleme mit der Reichsregierung in den eigenen Ländern nicht wegen eines überstarken Engagements in der preußischen Angelegenheit die Gefahr des Einsatzes eines Reichskommissars heraufbeschwören.[364]

Die Länder begnügten sich mit einer vorläufigen Rechtsverwahrung[365], wodurch die endgültige Entscheidung auf den Staatsgerichtshof abgeschoben wurde, ohne daß ein Versuch gemacht wurde, in das Verfahren aktiv einzugreifen. Mit der Erledigung der preußischen Klage verpuffte dann aber auch die Wirkung der eingelegten Rechtsverwahrung. Zu einer Bestätigung der Berechtigung dieses Protestes durch den Staatsgerichtshof kam es nicht mehr. Der Reichsrat, der durch den Beschluß, sich bis zur Entscheidung des Gerichts auf die Beratung und Beschlußfassung besonders dringlicher Gegenstände zu beschränken, seine eigene Tätigkeit erheblich eingeschränkt hatte, kam dann auch nicht mehr dazu, die Proteste und Rechtsverwahrungen weiterzuverfolgen, als sich abzeichnete, daß eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht mehr gefällt würde. Schließlich wurde durch die Neubesetzung der Länderregierungen auch der Reichsrat gleichgeschaltet.[366]

Die Unwirksamkeit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle durch den Staatsgerichtshof gegenüber der nationalsozialistischen Gleichschaltungspolitik zeigte sich auch in anderen Fällen.

Bereits am 24. Februar 1933 hatte Frick allen Ländern, die gegen das Vorgehen gegenüber Preußen Stellung bezogen, ein ähnliches Schicksal angekündigt.[367] Zur Grundlage der später ergriffenen Maßnahmen wurde die Verordnung des Reichspräsidenten

---

364) Schulz aaO Seite 87.

365) Einzelheiten des Verlaufs der Sitzung sind dargestellt bei Brecht aaO Seite 283 ff.

366) Vgl. Schulz aaO Seite 80 ff. und Bracher, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Band 1, Seite 237 ff.

367) Baum, Die "Reichsreform" im Dritten Reich, VfZ 3 (1955), 3 (38).

"Zum Schutz von Volk und Staat" vom 28. Februar 1933. Ihre Bedeutung als das grundlegende Ausnahmegesetz, auf das sich die nationalsozialistische Diktatur bis zu ihrem Zusammenbruch in erster Linie stützte, ist unbestritten.[368]

Die den Wahlen vom 5.März 1933 folgenden Ereignisse gelten als der erste augenfällige Beweis für den gewaltsamen Charakter des nationalsozialistischen Machtergreifungskurses.[369] Dabei vollzog sich die Gleichschaltungspolitik auf scheinbar gesetzmäßiger Grundlage. Während die Befürchtungen der süddeutschen Länder, daß ebenso wie in Preußen Reichskommissare eingesetzt werden könnten, durch Lippenbekenntnisse zum Föderalismus beschwichtigt wurden[370], verschaffte man sich mit der Verordnung vom 28. Februar die rechtliche Grundlage, die das Schicksal der Länderregierungen vom Willen der Reichsregierung abhängig machte.[371] Der Schein verfassungsmäßigen Vorgehens wurde durch die Formulierung gewahrt, daß die Wahrnehmung der Befugnisse der obersten Landesbehörde nur vorübergehend erfolgen durfte. Damit einher gingen Versuche, die tatsächlich bestehende Gefahr für die Länder zu verschleiern und die Aufmerksamkeit der betroffenen Länder ganz auf die von der Reichsregierung behauptete kommunistische Gefahr zu lenken.[372]

Bis in die jüngste Zeit ist in verfassungsgeschichtlichen Untersuchungen die Meinung herrschend gewesen, daß der Erlaß der Verordnung vom 28. Februar 1933 völlig verfassungskonform war, weil der Reichspräsident auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen von einer schweren Gefährdung durch die Kommunisten

---

368) Bracher aaO Seite 128.

369) aaO Seite 190.

370) aaO Seite 193.

371) Besson aaO Seite 338.

372) Zum Beispiel durch ein zurückhaltend formuliertes Schreiben Hitlers an den württembergischen Staatspräsidenten Bolz vom 1.3.1933, HStA Stuttgart E 130 IV 851, Wertung bei Besson aaO Seite 339.

ausgehen konnte.[373]

Diese Rechtsauffassung kann sich auf den in den einschlägigen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs dem Reichspräsidenten eingeräumten Ermessensspielraum berufen. Danach reichte eine relativ pauschale Begründung in Bezug auf die Eingriffsvoraussetzungen aus. Erst dann, wenn die Beurteilung der tatsächlichen Lage durch die Exekutive offensichtlich unhaltbar war, wurde ein Verfassungsverstoß angenommen. Als entscheidender Gesichtspunkt für die verfassungsrechtliche Beurteilung wird der Informationsstand Hindenburgs angesehen. Revermann z.B. trennt die verfassungsrechtliche und politische Bewertung des Vorgangs und beanstandet lediglich, daß Hindenburg auf ein durchsichtiges Manöver der Nationalsozialisten "hereingefallen" sei.[374] Gegenüber dieser Argumentation ist aber einzuwenden, daß es aus der Sicht der betroffenen Länder, um deren Existenz es schließlich ging, unerträglich sein mußte, die ständige Drohung mit einem Einschreiten des Reichs als verfassungsmäßig hinzunehmen, weil die Willensbildung des Reichspräsidenten und seiner Umgebung[375] auf einer Täuschung beruhte, ohne daß hiervon die verfassungsrechtliche Beurteilung beeinflußt wurde. Diese Täuschung erfolgte doch innerhalb der Sphäre des Reichs. Durch das Zusammenwirken der Reichsorgane ist die Stellung der Länder beeinträchtigt worden. Diese Auswirkung macht es erforderlich, dem Reichspräsidenten als verantwortlicher Instanz des Reichs nach außen eine gezielte Fehlinformation durch andere Reichsstellen zuzurechnen.

Dieser Standpunkt führt bei der Beurteilung der auf der Grundlage der Verordnung ergangenen Maßnahmen nicht zu unterschiedlichen

---

373) Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik, Seite 105; Rehberger, Die Gleichschaltung des Landes Baden, Seite 107 ff.

374) Revermann aaO Seite 106.

375) Darauf weist Revermann aaO ausdrücklich hin.

Ergebnissen. Revermann[376] ist der Ansicht, die Verordnung sei "im Laufe der Jahre" verfassungswidrig geworden, andere[377] stellen einen Mißbrauch der in der Verordnung enthaltenen Befugnisse fest.

Die Gleichschaltung der Länder erfolgte durch eine rasche und konsequente Ausnutzung der durch die Verordnung vom 28. Februar eröffneten Möglichkeiten.[378]

Dabei wurden lediglich in Württemberg und Baden Versuche unternommen, sich der machtpolitischen Durchsetzung der nationalsozialistischen Pläne dadurch zu widersetzen, daß man durch Klagen beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen überprüfen lassen wollte.[379]

Innerhalb weniger Tage wurden in allen Ländern, in denen die NSDAP noch nicht die Landesregierung stellte[380], Reichskommissare eingesetzt. Dabei verfuhr man überall nach dem gleichen Prinzip. Der Aneignung der Polizeigewalt folgte die Übernahme der Regierungsgewalt durch die Nationalsozialisten.

---

376) aaO Seite 105.

377) Rehberger aaO Seite 111.

378) Bracher aaO Seite 119 ff.
Für Haugg, Die Anwendung des Artikels 48 WRV - verfassungsgeschichtliche Betrachtung der Anwendungsfälle des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung und seiner Bedeutung für die Machtergreifung Hitlers, Seite 182, entspringt die Ansicht, der Artikel 48 habe die juristische Basis für die nationalsozialistische Herrschaft abgegeben, der "Propaganda linker Intellektueller". Hierzu ist zu bemerken, daß in Hauggs Untersuchung die Verordnung vom 28. Februar 1933 nicht erwähnt wird.

379) Zum gleichzeitigen Vorgehen in anderen Ländern: Schulz aaO Seite 87 ff. Zur Haltung Bayerns: Wiesemann, Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern, Seite 280

380) Baum aaO Seite 38.

Die Reichsregierung sah in der württembergischen geschäftsführenden Regierung unter dem Staatspräsidenten Bolz einen ihrer schärfsten Widersacher.[381] Im Laufe des Februar drohte Frick unmißverständlich mit der Einsetzung eines Reichskommissars.[382] Nachdem Bolz sich hiergegen unmittelbar an Hitler gewandt hatte, antwortete dieser in konzilianter Form[383] und forderte ihn lediglich zu größerer Zurückhaltung auf, wenn er sich kritisch gegenüber der Reichsregierung verhalten wollte.

Am gleichen Tag wird in einer Aktennotiz[384] eine Zusicherung Fricks vermerkt, daß die Reichsregierung unter allen Umständen die Einsetzung eines Reichskommissars vermeiden wollte. In Württemberg sei ohnehin nicht an eine Anwendung gedacht, da die Verordnung in erster Linie auf Hamburg zielen sollte, wo ein SPD-Senatsmitglied Inhaber der Polizeigewalt war.

Bis zu den Wahlen vom 5. März verhielt sich die Reichsregierung dann zurückhaltend. Die Wahl brachte der NSDAP in Württemberg 42% der abgegebenen Stimmen.[384a]

Die Lage der Regierung Bolz war nach den Wahlen unhaltbar geworden. Obwohl es äußerlich in Württemberg nur zu unbedeutenden Störungen kam[385], ernannte Frick auf der Grundlage des § 2 der Notverordnung vom 28. Februar den Abgeordneten von Jagow zum Reichskommissar. Dies geschah mit der schlichten Begründung, daß nach der Umgestaltung der politischen Verhältnisse in Deutschland die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Württemberg unter der gegenwärtigen obersten Leitung der Polizei nicht mehr gewährleistet sei.[386]

---

381) Vgl. zum folgenden Paul Sauer, Württemberg in der Zeit des Nationalsozialismus, Seite 17 ff.

382) HStA Stuttgart E 130 IV 851.

383) Brief vom 1.3.1933, siehe oben Seite 372 Fn. 372.

384) HStA Stuttgart aaO. 384a) Sauer aaO Seite 25.

385) Sauer aaO Seite 27.

386) Telegramm Fricks an Bolz vom 8.3.1933, HStA Stuttgart aaO, vgl. Besson aaO Seite 346.

Die württembergische Regierung ließ diesen Willkürakt nicht unbeantwortet. Dies ist umso bemerkenswerter, als sie selbst davon ausging, daß ihre eigene Lage unhaltbar geworden war und der Weg zu einer Regierungsneubildung offengehalten werden mußte. Der Gedanke an einen politischen Widerstand, der in den parallelen Vorgängen in Preußen auf Grund der unterschiedlichen politischen Bedingungen eine denkbare Alternative darstellte, tauchte erst gar nicht auf. Stattdessen beschloß das Kabinett, bei Hindenburg Rechtsverwahrung gegen das Vorgehen Fricks einzulegen und gleichzeitig den Staatsgerichtshof anzurufen. Dabei ging man von Anregungen des Justizministers Beyerle und des Kultusministers Bazille aus.[387]

Die Reaktion der württembergischen Regierung war aber nicht geeignet, der nationalsozialistischen Usurpation Widerstand zu leisten. Sie war amtsmüde und in Resignation verfallen.[388] Die Unvermeidlichkeit einer Regierungsübernahme durch die Nationalsozialisten stand nach ihrer Überzeugung fest, und sie selbst hatte nach den Wahlen vom 5. März sogar alles getan, um eine dem Wahlergebnis entsprechende Regierung zu bilden.[389] Doch sollte die Regierungsbildung auf verfassungsmäßigem parlamentarischen Wege erfolgen. Darin sahen die Nationalsozialisten aber offensichtlich eine Verzögerung ihrer alleinigen Machtübernahme[390], der sie durch die Einsetzung eines Reichskommissars zuvorkommen wollten.

Bazille war der Ansicht, daß die Klage "selbstverständlich" keinen Erfolg haben werde. Er hielt es aber für wichtig, "daß vor der Geschichte festgestellt werde, daß die württembergische Regierung sich diese ungeheuerliche Rechtsverletzung nicht widerspruchslos habe gefallen lassen".

---

387) Sitzung des Staatsministeriums am Donnerstag, den 9. März 1933, HStA Stuttgart aaO.

388) Besson aaO Seite 348.

389) Auf diese Feststellung legte man in einem Telegramm an Hindenburg vom 9.3.1933 entscheidenden Wert, HStA Stuttgart aaO

390) Besson aaO Seite 346.

Auch die übrigen Kabinettsmitglieder gingen offensichtlich nicht davon aus, daß mit der Anrufung des Staatsgerichtshofs das Blatt noch einmal hätte gewendet werden können. Vielmehr handelte es sich um einen Schritt, der ausschließlich der Wahrung der Selbstachtung dienen konnte. Politisch war die Lage der Regierung aussichtslos. Anders als bei den preußischen Ministern im Sommer 1932 war ein Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Institutionen nicht mehr vorhanden.

Dessen ungeachtet wurde in der Klageschrift des Staatsministeriums eindrucksvoll dargestellt[391], mit welcher Entschlossenheit die Reichsregierung rechtliche Hemmnisse ignorierte. Die Berufung auf die Gefahr kommunistischer Gewaltakte mußte mit dem Vorwurf verbunden werden, daß die betroffene Landesregierung erforderliche Abwehrmaßnahmen unterlassen habe. Gerade dieser Vorwurf konnte aber die württembergische Regierung nicht treffen. War es schon fraglich, ob in Württemberg überhaupt eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorlag, so hatte gerade die Regierung Bolz in der Vergangenheit die Kommunisten stets bekämpft und noch am Tage des Reichstagsbrandes die Stuttgarter Polizei veranlaßt, im Einverständnis mit dem nationalsozialistischen Landtagspräsidenten Mergenthaler eine Durchsuchung des Landtagsgebäudes, besonders des Fraktionszimmers der KPD, und des Parteibüros durchzuführen. Dabei hatten sich keinerlei Anhaltspunkte dafür ergeben, daß irgendwelche Gewaltaktionen von den Kommunisten geplant gewesen wären.

Seit dem Tage der Wahl hatte es nur noch unbedeutende Störungen gegeben, so daß schon aus diesem Grunde die Vorwürfe der Reichsregierung unhaltbar waren.

---

391) Die Klage wurde am 9.3. um 11 Uhr 58 beim Staatsgerichtshof telegrafisch erhoben, HStA Stuttgart aaO. Eine Abschrift der Klageschrift befindet sich ebenfalls in diesem Bestand.

In diesem Zusammenhang würdigte das Staatsministerium ausdrücklich die bisherige Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu Artikel 48 Absatz 2 WRV und wies mit vollem Recht darauf hin, daß hinsichtlich der Frage des Umfangs des richterlichen Prüfungsrechts berücksichtigt werden müsse, daß nicht die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung selbst, sondern eine konkrete, auf der Grundlage der bestehenden Verordnung erlassene Maßnahme in Frage stehe. Es muß aber bezweifelt werden, ob sich der Staatsgerichtshof dem Argument des Staatsministeriums angeschlossen hätte, daß es sich in diesem Fall nicht um eine Ermessens-, sondern um eine in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbare Tatfrage handelte.

Zu einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs kam es nicht mehr. Nachdem die Nationalsozialisten mit Hilfe des Polizeikommissars von Jagow, der nach Übernahme seiner Aufgabe am 8. März 1933 die gesamte württembergische Polizei angewiesen hatte, seinen Anordnungen Folge zu leisten[392], ihre Herrschaft gefestigt hatten[393], fand am 15. März schließlich die mehrfach verschobene und verbotene Neuwahl des Staatspräsidenten statt. Nachfolger Bolz' wurde der nationalsozialistische Gauleiter Murr.[394]

Zu den ersten Maßnahmen der neuen Regierung zählte die Rücknahme der Klage beim Staatsgerichtshof. In einer Pressenotiz an den Staatsanzeiger vom 21. März wurde dieser Schritt bekanntgegeben.[395] Der Abdruck erfolgte aber erst am 25. März, nachdem am Vortag auf einer Sitzung des Staatsministeriums Wert darauf gelegt worden war, daß in der Pressenotiz zum Ausdruck kam, daß die Klage nicht etwa deshalb zurückgenommen worden sei, weil der Reichsminister des Innern die getroffenen Anordnungen vom 8. März inzwischen

---

392) Staatsanzeiger für Württemberg Nr. 57 vom 9. März 1933.

393) Sauer aaO Seite 28.

394) aaO Seite 29.

395) HStA Stuttgart aaO.

wieder zurückgenommen habe[396], sondern "weil die neue württembergische Regierung die Auffassung von der angeblichen Verfassungswidrigkeit der zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung in Württemberg vorübergehend getroffenen Maßnahme nicht zu teilen" vermöge.[397]

Die Rücknahme der Klage belegte augenfällig, daß der Selbstbehauptungswille Württembergs als eigenständiges Staatsgebilde[398] angesichts der neuen Machtverhältnisse keine Chance mehr hatte.

Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in Baden. Nachdem die badische NSDAP bereits im Laufe des Februar Versuche zur Entmachtung des Staatsministeriums unternommen hatte[399], brachten die Wahlen vom 5. März die NSDAP mit 45,5% der abgegebenen Stimmen in die Nähe der absoluten Mehrheit. Daraufhin fanden Verhandlungen statt, in denen mit dem Zentrum die Frage einer Regierungsbeteiligung der NSDAP erörtert wurde[400]. In diese Situation platzte dann aber ein Telegramm Fricks an das badische Staatsministerium vom 9. März, in dem er die Übernahme der Befugnisse der obersten Landesbehörde gemäß § 2 der Verordnung vom 28. Februar mitteilte. Dem Landtagsabgeordneten Robert Wagner wurde die Wahrnehmung der Aufgaben übertragen.

Wie zuvor die württembergische Regierung sah auch das badische Kabinett, das das Vorgehen der Reichsregierung einhellig für einen Verfassungsbruch hielt[401], die einzige Möglichkeit zur Gegenwehr

---

396) Frick hatte in einem Schnellbrief vom 16. März - I A 2032, seine Anordnung zurückgenommen. Der Auftrag von Jagows war damit erloschen, HStA Stuttgart aaO.

397) HStA Stuttgart aaO.

398) Paul Sauer aaO Seite 31 f.

399) Rehberger aaO Seite 78 ff.

400) aaO Seite 90 ff.; Bracher, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Seite 201 f.

401) Rehberger aaO Seite 98.

in einer feierlichen Rechtsverwahrung[402], verbunden mit einer Klage beim Staatsgerichtshof. Mit Ausnahme des Innenministers Umhaue stimmten alle Kabinettsmitglieder für diesen Schritt.[403]

In der Klageschrift[404] wehrte sich Baden nicht gegen die Verordnung selbst, sondern begründete seine Rechtsauffassung damit, daß die Reichsregierung bei ihren Maßnahmen die in § 2 der Verordnung gezogenen Grenzen nicht eingehalten habe. Man vermißte eine Begründung dafür[405], daß die Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötig gewesen wären und die zuständigen Landesbehörden etwa erforderliche Maßnahmen nicht ergriffen hätten. Das Vorliegen einer Störung wurde bestritten, und zahlreiche Beweise für die Haltlosigkeit der Vorwürfe wurden angeboten. Dabei spielten die vor dem Abschluß stehenden Bemühungen um eine Regierungsbeteiligung der NSDAP und die Bereitschaft des Zentrums, ihr einen maßgeblichen Einfluß einzuräumen, eine erhebliche Rolle.[40

Die badische Regierung schien die Klage nicht von vornherein für aussichtslos zu halten. Die Kabinettsprotokolle lassen nicht erkennen,daß eine ähnliche Resignation vorhanden gewesen ist wie bei der württembergischen Regierung. In der Klageschrift wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß man die vorgetragene Beweisführung für "durchaus eindeutig und unwiderleglich"[407] hielt. Darüber hinaus trug man noch hilfsweise vor[408], daß Artikel 48 Absatz 2 WRV eine

---

402) Am 9.3. wurden gleichlautende Telegramme an Hindenburg und Hitler gesandt, BadGenLA 233/28118, veröffentlicht in: Karlsruher Zeitung Nr. 58 vom 9.3.1933. Auch:BA Koblenz R 43 II/1313 Blatt 18 f.

403) Niederschrift über die Sitzung des Staatsministeriums vom 9.3., BadGenLA 233/24317.

404) BadGenLA 233/28118, BA Koblenz aaO Blatt 33 ff. Zugleich wurde vom Innenministerium eine Denkschrift gefertigt.

405) Klageschrift Seite 5.

406) Seite 10.

407) Seite 11.

408) Ebda unter Hinweis auf Grau, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, Seite 289.

Gesamtübertragung der Rechte des Reichspräsidenten nicht zulasse. Dazu führte man die Rechtsprechung des Reichsgerichts[409] an, nach der die Entscheidung darüber, ob außerordentliche Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angewendet werden sollten, entweder dem Reichspräsidenten selbst vorbehalten bleiben oder doch in ihren Voraussetzungen so klar und eng umgrenzt sein müßte, daß "diese Entscheidung sich nur als die Durchführung des unzweideutig erkennbaren Willens des Reichspräsidenten darstellt".[410] Eine Delegation in vollem Umfang hielt man für eine "Totalität der Diktaturgewalt" und deshalb für unzulässig.

Auch hätte der Staatsgerichtshof sich mit einem formellen Mangel auseinandersetzen müssen. § 2 der Verordnung ermächtigte die "Reichsregierung" zur Wahrnehmung der Befugnisse oberster Landesbehörden. Das Telegramm, mit dem der badischen Regierung die Einsetzung des Reichskommissars mitgeteilt worden war, hatte lediglich Reichsinnenminister Frick unterzeichnet. Zu Recht bemängelte die badische Regierung, daß das Telegramm weder nach seiner Form noch nach seinem Inhalt erkennen ließ, daß es auf einem Beschluß der Reichsregierung als solcher beruhte.

Doch auch in diesem Fall kam es nicht mehr dazu, daß der Staatsgerichtshof den Prozeß der faktischen Gleichschaltung[411] der deutschen Länder verhindern oder zumindest hemmen konnte. Noch ehe der Reichsregierung die Klageschrift zugestellt wurde, erklärte am 10. März die badische Regierung unter Staatspräsident Schmitt ihren Rücktritt[412], nachdem der Reichskommissar Wagner die Geschäfte übernommen hatte. Danach bedeutete das Verfahren

---

409) RGSt 56, 156.

410) Klageschrift Seite 12.

411) Bracher, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Seite 202.

412) Rehberger aaO Seite 105.

vor dem Staatsgerichtshof für die Reichsregierung keine Gefahr mehr. Mit ihrem Rücktritt hatte sich die Regierung auch der Verfügungsgewalt über den Prozeßstoff begeben. Der Staatsgerichtshof ging dann auch davon aus, daß das Verfahren ruhte. Pressionsversuche der Regierung auf das Gericht scheint es nicht gegeben zu haben. Frick hielt es nach Zustellung der Klageschrift nicht für erforderlich, daß die Reichsregierung antwortete.[413] Staatspräsident Schmitt bat schließlich am 30.4. 1933 auch formell den Staatsgerichtshof, das Verfahren auf sich beruhen zu lassen.[414]

Man kann davon ausgehen, daß der Staatsgerichtshof diese Entwicklung mit Erleichterung aufnahm. Ebenso wie nach der Absetzung der preußischen Minister blieb ihm die befürchtete Zerreißprobe erspart. Dies aber bedeutete, daß auch die letzte, ohnehin nur geringe Chance einer Demonstration des Selbstbehauptungswillens der deutschen Länder gegenüber der nationalsozialistischen Gleichschaltungspolitik vergeben wurde.

Der deutsche Föderalismus stand der Konsolidierung der Macht nicht länger im Weg. Der Untergang des Bundesstaates bedeutete zugleich aber auch das ruhmlose Ende des zu seinem Schutz berufenen Gerichts.

---

413) Aktennotiz Wiensteins, BA Koblenz R 43 II/1313, Blatt 32.
414) BA Koblenz aaO Blatt 52.

Achter Teil:

Das Ende des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich

Noch vor Erlaß der Preußen-Verordnung vom 6. Februar war am 31. Januar 1933 auf einer Ministerbesprechung über den Staatsgerichtshof gesprochen worden.[1] Dabei wurden Möglichkeiten diskutiert, den Staatsgerichtshof ganz aus dem Verfahren der Kontrolle von Maßnahmen nach Artikel 48 WRV herauszudrängen und stattdessen einen Sondergerichtshof zu schaffen, der aus einem Vorsitzenden sowie drei vom Reichsrat und drei vom Reichspräsidenten zu ernennenden Richtern bestehen sollte.[2] Neben diesem Vorschlag von Papens[3] gab es auch einen Plan Lammers', durch eine Notverordnung das Gesetz über den Staatsgerichtshof zu ändern und den bestehenden Staatsgerichtshof umzubesetzen. Beide Alternativen wurden zunächst offengehalten. Stattdessen bemühte man sich zunächst darum, eine tragfähige Begründung des geplanten Eingriffs in Preußen zu finden, von der man annahm, daß sie der gerichtlichen Nachprüfung standhalten könnte.

Ob bei der am Tage vor Erlaß der Verordnung stattgefundenen Besprechung zwischen Hitler und Bumke der Reichsgerichtspräsident dem Reichskanzler Rückendeckung verschafft hat, wird mangels verläßlicher Quellen über den Verlauf des Gesprächs mit endgültiger Sicherheit nicht geklärt werden können[4], wenn auch die Tatsache, daß die kurzfristig erwogenen Pläne zur Umgestaltung oder Ausschaltung des Staatsgerichtshofs nicht weiter verfolgt

---

1) Niederschrift über die Ministerbesprechung am 31. Januar 1933, BA Koblenz, R 43 II/1459.

2) Bay aaO Seite 270.

3) ebda.

4) Für Kolbe aaO Seite 210 f. lassen allerdings die Gesamtumstände dieser Besprechung eindeutig den Schluß zu, daß Bumke die gegen Preußen beabsichtigten Maßnahmen für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt habe.

wurden, ein gewisses Indiz dafür gibt.[5]

Zumindest mag dieses Gespräch aber der Reichsregierung die Gewißheit verschafft haben, daß der Staatsgerichtshof von seinem richterlichen Prüfungsrecht nur einen sehr restriktiven Gebrauch machen würde. Die Kritik am Urteil vom 25. Oktober 1932, insbesondere der Gesichtspunkt der politischen Justiz, hätte in einem neuen Verfahren ohnehin jeden Versuch, einen politischen Kompromiß zu erreichen, diskreditiert. Denn niemand zweifelte mehr daran, daß zumindest die politische Entwicklung seit Verkündung des Urteils die Grenzen der Staatsgerichtsbarkeit aufgezeigt hatte.

Unter diesem Gesichtspunkt wurde dann auch in den ersten staatsrechtlichen Betrachtungen zu den Ereignissen des Jahres 1933 die zukünftige Stellung des Staatsgerichtshofs diskutiert. Dabei stand natürlich die Frage des Umfangs des richterlichen Prüfungsrechts gegenüber Maßnahmen nach Artikel 48 der Reichsverfassung im Vordergrund.

---

5) Ein Hinweis auf einen Meinungsumschwung läßt sich auch aus Äußerungen Nobis'entnehmen. Dieser hatte in der Sitzung des Dreimännerkollegiums die Stimme Adenauers unter anderem mit der bewußt klar formulierten Andeutung zu gewinnen versucht, daß bei der Frage der Vollstreckung eines für Preußen günstigen Urteils "unter Umständen der Gesichtspunkt der salus publica erneut in den Vordergrund" treten könnte (Protokoll der Sitzung bei Morsey aaO Seite 94). Diese Ankündigung verdeutlicht die Entschlossenheit der Reichsregierung, ein Urteil des Staatsgerichtshofs zu ignorieren und sich dadurch bei weiteren politischen Schritten nicht behindern zu lassen. Dabei dürfte Nobis durchaus auch an Sanktionen gegenüber dem Staatsgerichtshof im Sinne der auf der Ministerbesprechung vom 31. Januar erörterten Pläne gedacht haben.

Nach dem Gespräch Hitlers mit Bumke distanzierte sich Nobis jedoch von dieser Äußerung, indem er gegenüber Sperr erklärte, er wolle "nichts gesagt" haben (Bay aaO Seite 280).

Diese Diskussion verlor jedoch nach Erlaß des Ermächtigungsgesetzes[6] rasch an unmittelbarer Aktualität. In Zukunft beruhte die Gesetzgebung nahezu ausschließlich auf diesem Gesetz.[7] Die Stellung des Reichspräsidenten blieb zwar formal unangetastet[8], praktisch war Hitler nunmehr aber von Hindenburg unabhängig geworden, weil er sich nicht mehr der präsidialen Verordnungsmacht nach Artikel 48 bedienen mußte.[9] Damit war aber auch die politische Bedeutung einer möglichen Rechtskontrolle durch den Staatsgerichtshof entfallen.

Auf dem Hintergrund dieser politischen Entwicklung mutet die Argumentation, mit der von Papen Anfang März in einer öffentlichen Erklärung den Staatsgerichtshof unter Druck zu setzen versuchte, etwas anachronistisch an. Für ihn war es ein vorrangiges Postulat, daß "der Entschluß des Reichspräsidenten überhaupt nicht nochmals der Jurisdiktion unterliegen" dürfe.[10]

In Papens Äußerungen finden sich Gedanken wieder, die in einem Gutachten des Göttinger Staatsrechtslehrers Julius Binder entwickelt worden waren. Dieses Gutachten hatte der Stahlhelmführer Franz Seldte in Auftrag gegeben und Hitler übersandt.[11] Hitler nahm den Inhalt des Gutachtens zwar "mit Interesse" zur Kenntnis[12], doch spielte es für seine politischen Pläne keine Rolle. Die starke Hervorhebung der Position des Reichspräsidenten als "des vom Volkswillen gekürten obersten Organs des Reichs"[13], konnte in einem Stadium, in dem die Anbindung der Exekutive an den Willen Hindenburgs gelöst wurde, um die souveräne, dauernde Diktatur[14]

---

6) "Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich" vom 24.3.1933, RGBl I, Seite 141.

7) Bracher, Die nationalsozialistische Machtergreifung, Seite 232.

8) Artikel 2 Satz 2, vgl. Bracher aaO Seite 233.

9) Vgl. Bracher aaO Seite 237.

10) Vgl. Bay aaO Seite 270 Fn. 1454.

11) BA Koblenz, R 43 II/493, Blatt 17 ff.

12) Schreiben Lammers an Seldte vom 8. März, BA Koblenz aaO Blatt 27.

13) Gutachten Seite 5.

14) Fraenkel, Der Doppelstaat, Seite 271.

zu errichten, nur ein verfassungsrechtliches Hindernis sein.

Die das Gutachten Binders tragenden Gedanken deckten sich weitgehend mit der Auffassung anderer Staatsrechtslehrer. Anfang 1933 veröffentlichte die "Deutsche Juristenzeitung" eine Aufsatzreihe "Zur Reform der Reichsverfassung", in deren Mittelpunkt das Problem des zukünftigen Verhältnisses von Reich und Ländern, vor allem die Lösung der preußischen Frage, gestellt wurde. Dabei ging man geradezu selbstverständlich von der Voraussetzung aus, daß der Durchführung der Reichsreform auf dem von Papen beschrittenen Weg keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Schranken entgegenständen. Den wesentlichen Erfolg des 20. Juli 1932 sah man darin, daß die "Überlegenheit der Reichsmacht über Preußen geoffenbart" worden sei.[15] Die entscheidende Aufgabe der weiteren Arbeit sollte darin liegen, diesen Zustand zu konservieren und die Abhängigkeit der Länder als Glieder des Reichsganzen deutlicher zur Geltung zu bringen.[16]

In diesem Zusammenhang wurde vereinzelt die nahezu völlige Abschaffung des Staatsgerichtshofs durch ersatzlose Streichung der Kompetenzen nach Artikel 19 und 59 der Reichsverfassung für erforderlich gehalten.[17] Andere Autoren, unter anderen auch der ehemalige Reichsgerichtspräsident und Vorsitzende des Staatsgerichtshofs, Simons, setzten sich dafür ein, die Nachprüfung von Maßnahmen

---

15) Poetzsch-Heffter, Die Reichsreform seit Abschluß der Länderkonferenz, DJZ 1933, Sp. 8 (12).

16) aaO Sp. 13.

17) Graf Westarp, DJZ 1933,Spalte 13 (15).

nach Artikel 48 der Reichsverfassung ausdrücklich auszuschließen[18]. Simons war der Ansicht, die Frage, wie weit der Reichspräsident in die Grundrechte des einzelnen und die Rechte der Länder eingreifen durfte, könnte ausschließlich als Machtfrage, und damit politisch, beantwortet werden. Es ist offenkundig, daß Simons sich hier mit seiner früher geäußerten Auffassung, das staatliche Zusammenleben solle "allein durch das objektive Recht" regiert werden[19], in Widerspruch setzte. Seine 1929 gegenüber der demokratisch legitimierten Reichsregierung der Großen Koalition mit letzter Konsequenz durchgehaltene Rigorosität, gegründet auf der Überzeugung, daß Fragen der staatlichen Wirksamkeit auf reine Rechtsfragen reduzierbar seien, hatte er nunmehr nachträglich selber so stark relativiert, daß die Legitimität seines damaligen Handelns in Frage zu stellen ist.

In einem späteren Aufsatz[20] bemühte sich Simons dann, durch Reformvorschläge zu den einzelnen Zuständigkeiten die zukünftige Aufgabe des Staatsgerichtshofs zu verdeutlichen. Dabei wehrte er sich dann gegen die vielfach erhobene Forderung, bei Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern die justizförmige Überprüfung von Hoheitsakten des Reichs völlig abzuschaffen, weil dies einem "zügellosen Zentralismus" den Weg bereiten müßte. Diese Warnung setzte er aber nicht in Beziehung zu den Ereignissen in Preußen[21]. Er beruhigte sich vielmehr mit der Feststellung, die

---

18) Die Stellung des Reichspräsidenten, DJZ 1933, Sp. 22 (25) Für Richard Schmidt,Preußens Mission im Reichsverband, DJZ 1933, Sp. 31 (36) lag in der Abhilfe gegen den Zustand der Möglichkeit der Rechtskontrolle gegen Maßnahmen nach Art. 48 sogar ein Hauptziel der Reichsreform. Den 1919 behutsam ausgeführten Schritt, durch den die Rechtskontrolle auch in den Verfassungsrechtskreis eingeführt wurde, denunzierte er als "doktrinäre(n) Rechtsstaatsschematismus des Verfassungsredaktors Hugo Preuss", den Gedanken der Verantwortlichkeit auch der staatlichen Gewaltträger als "unverschämten Angriff auf die Gebote der Staatsraison".

19) Vgl. Gründer aaO Seite 257.

20) Staatsgerichtshof und Verfassungsreform, DJZ 1933, Sp. 321.

21) Der Aufsatz erschien am 1. März 1933.

tausendjährige Geschichte des deutschen Volkes habe gezeigt, "daß ein solcher Zentralismus dem Wesen dieses Volkes und seiner historisch entwickelten, vielfältigen Eigenart nicht gerecht wird" und "alle Versuche, ihn durchzuführen, blutig gescheitert" seien.[22]

Grundsätzlich hielt Simons die sich in der Zukunft stellenden Aufgaben für lösbar, wenn der Staatsgerichtshof gegenüber der Reichsgewalt allergrößte Zurückhaltung übte, zugleich aber "mit vollem Verantwortungsbewußtsein gegenüber den Ländern die Kontrolle der Reichsgewalt" vornähme.[23]

In einem abschließenden Resümée faßte der ehemalige Reichsjustizminister Schiffer die in den Einzelbeiträgen geäußerten Ansichten dahingehend zusammen[24], daß die Verfassungsrechtsprechung die dringend zu lösende Aufgabe, wieder zu einem "einfachen, klaren und zweifelsfreien Rechtszustand" zurückzukehren, nicht meistern könne.[25] Die Häufigkeit, mit der der Staatsgerichtshof angerufen wurde und die daraus resultierende Widersprüchlichkeit mancher Entscheidungen führten nun zu der Forderung nach einem völligen Abbau der Staatsgerichtsbarkeit. Dabei galt Schiffers Angriff der Institution als solcher, nicht den Richtern persönlich.[26] Sein Plädoyer gegen die Staatsgerichtsbarkeit begründete er nicht zuletzt damit, daß selbst Simons in seinem Beitrag erhebliche Zweifel am weiteren Sinn der justizförmigen Überprüfung staatlicher Hoheitsakte geäußert hatte.[27]

Mit Schiffers Betrachtungen wurde eine staatsrechtliche Diskussion abgeschlossen, die längst von den politischen Ereignissen überholt worden war. Das innenpolitische Generalthema der folgenden Monate

---

22) aaO Sp. 328 f.

23) aaO Sp. 329.

24) Verfassungsreform. Zusammenfassung und Abschluß, DJZ 1933, 385 ff. Der Aufsatz erschien am 15. März 1933.

25) aaO Sp. 387.

26) ebda. Auch Schmidt und Graf Westarp hatten in ihren Beiträgen ausdrücklich die Objektivität und die wissenschaftliche Gründlichkeit der Richter anerkannt.

27) Schiffer aaO Sp. 388.

war die Gleichschaltung der deutschen Länder.[28] In diesem Stadium der Vollendung der Machtergreifung zum totalitären Herrschaftssystem wurde die Institution des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich obsolet. Eines direkten Zugriffs bedurfte es nicht. Im Verlaufe der weiteren Entwicklung kam es - den zugänglichen Akten zufolge - zu keiner formellen Auflösung. Auch eine entsprechende Verfassungsänderung wurde nicht durchgeführt.[28a]

In der Staatsrechtslehre wurden die Ereignisse des Frühjahr 1933 als deutsche "nationale Revolution" qualifiziert.[29], ohne daß man einen Akt der Verfassungsschöpfung als Legitimationsbasis für erforderlich hielt. Die These, die Weimarer Verfassung habe trotz der nationalsozialistischen Revolution ihre Geltung bewahrt[30] oder sei durch die neue nationalsozialistische "Verfassung" lediglich überlagert worden[31], war insbesondere von Carl Schmitt bereits sehr früh abgelehnt worden.[32] In seiner Kölner Antrittsvorlesung warf er das Problem der Weitergeltung der Weimarer Verfassung schon nicht mehr auf[33], sondern stellte lediglich fest, der Staat der nationalen Revolution verwirkliche eine Gesamtkonstruktion der neuen Einheit.[34]

---

28) Paul Sauer aaO Seite 35.

28a) Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, Seite 181, stellt fest, daß Artikel 19 WRV als nicht mehr gültig angesehen werden müsse, weil keine "justizförmigen" Entscheidungen über die Gestaltung der völkischen Gemeinschaft möglich seien.

29) Vgl. Koellreutter, Der nationale Rechtsstaat, DJZ 1933, 517; Scheuner, Die nationale Revolution, AöR NF 24 (1934), 166ff.,261ff.

30) Vgl. Lobe, Das richterliche Prüfungsrecht und die Entwicklung der gesetzgebenden Gewalt im neuen Reich, AöR NF 28 (1937), 194 (197 f.).

31) Walz, Das Ende der Zwischenverfassung, Seite 45 ff.

32) Vgl. Staat, Bewegung, Volk, Seite 5; Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, DJZ 1933, 455. Vgl. ferner: Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat, Deutsches Recht 1934, Seite 27.

33) Reich, Staat, Bund, in: Positionen und Begriffe, Seite 190.

34) Gegen die Weitergeltung der Weimarer Verfassung auch: E.R. Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, Seite 47.

Das Ermächtigungsgesetz wurde nicht als Ausnahmegesetz qualifiziert, sondern ambivalent als Verfassungsdurchbrechung einerseits, Kernstück der "werdenden neuen Verfassung des Dritten Reichs" andererseits beurteilt.[35] Dabei sei das Verfahren des Artikels 76 der Weimarer Verfassung nur zur Wahrung der formellen Kontinuität angewendet worden, ihre materielle Legitimation aber schöpfe die neue Ordnung aus der nationalsozialistischen Revolution selbst.[36]

Danach sollte es sich erübrigen, die Weimarer Verfassung durch zahlreiche Einzelvorschriften in legaler Form ausdrücklich abzuändern bzw. aufzuheben oder durch eine formelle Neuschöpfung zu ersetzen.[37] Vielmehr folgte aus der tatsächlichen Verfügungsgewalt über die Macht die Möglichkeit, das Gesamtsystem der Verfassung auch ohne "ausdrückliche Proklamation durch stillschweigende und selbstverständliche Nichtbeachtung"[38] zu zerstören.

Folgerichtig stand für die nationalsozialistische Revolution die Eroberung und Sicherung der tatsächlichen Macht im Vordergrund.[39] Nach der Beseitigung des Föderalismus[40] war es selbstverständlich, daß auch der Staatsgerichtshof in der neuen Ordnung keinen Platz mehr beanspruchen konnte.[41] Einer formellen Auflösung bedurfte es

---

35) Huber aaO Seite 48.

36) Huber aaO Seite 49.

37) Huber aaO Seite 51.

38) ebda. Hinzuweisen ist aber auf eine Entscheidung des Sondergerichts Darmstadt aus dem Jahre 1934, in der die Weitergeltung der Weimarer Verfassung ausdrücklich festgestellt wurde. Diese Entscheidung (JW 1934, 1744 f.), die E.R. Huber in einer Anmerkung (JW aaO Seite 1745 f.) als unhaltbar bezeichnete, blieb jedoch eine Ausnahme (vgl. Fraenkel, Der Doppelstaat, Seite 39 f.).

39) Stuckart, Nationalsozialismus und Staatsrecht, in:Lammers/Pfundner, (Hrsg.) Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, Band I, Gruppe 2, Beitrag 15, S. 7.

40) Vgl. dazu Echterhölter, Das öffentliche Recht im nationalsozialistischen Staat, Seite 71 f.

41) Koellreutter, Der nationale Rechtsstaat, DJZ 1933, 522.

schon deshalb nicht mehr, weil die Gleichschaltungspolitik der Staatsgerichtsbarkeit die Basis entzogen hatte. Es gab keine mit selbständigen,einklagbaren Rechten ausgestatteten Subjekte des Verfassungsrechtsstreites mehr, die als Kläger vor dem Staatsgerichtshof hätten auftreten können.

Die allgemeine verfassungsrechtliche Diskussion über die Weitergeltung der Weimarer Verfassung war für den Staatsgerichtshof von unmittelbarer Bedeutung. Die herrschende Doktrin nahm nunmehr an[42], daß nur solche Vorschriften der alten Reichsverfassung weiter gelten sollten, bei denen ein innerer Bezug zu den Grundwerten der nationalsozialistischen Staatsauffassung herzustellen war.[43]

---

42) Vgl. Carl Schmitt, Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat, Deutsches Recht 1934, Seite 27 ff.

43) Im offiziellen Handbuch von Lammers/Pfundtner findet sich hierzu folgende Aufstellung (Stuckart aaO Seite 11):

1. Gemeinnutz geht vor Eigennutz.
2. Blut und Boden sind der immer wieder sich erneuernde Lebensquell des deutschen Volkes.
3. Die Reinheit und Gesunderhaltung des deutschen Blutes ist die Voraussetzung für den Fortbestand des deutschen Volkes.
4. Volk und Reich werden nach dem Führergrundsatz geleitet und verwaltet.
5. Grundlage des Reichs ist das freiwillige Vertrauens- und Treueverhältnis der Gefolgschaft zum Führer; die Volksgemeinschaft ist die verfassungsrechtliche Wirklichkeit des Dritten Reiches.
6. Die Partei repräsentiert das politische Gewissen, die politische Auffassung und den politischen Willen der Nation und hat den Staat in den Dienst der nationalsozialistischen Weltanschauung gestellt. Sie hat auf allen Gebieten des Lebens die großen Ziele zu setzen und das öffentliche Leben in Einklang zu bringen mit den völkischen Pflichten. Sie hat vor allem dem deutschen Staat die oberste und allgemeine Führung zu geben.
7. Der Führer der Partei ist jeweils das Oberhaupt des Reichs und oberster Befehlshaber der Wehrmacht.

Ungeklärt blieb, ob solche Teile der Weimarer Verfassung, die mit diesen Grundsätzen in Einklang zu bringen waren,fortgalten oder ob sie ihre Legitimation dadurch erhielten, daß sie ausdrücklich oder stillschweigend in das neue System eingefügt wurden, vgl. Stuckart aaO Seite 12 einerseits und E.R. Huber aaO Seite 53 andererseits.

Diese Voraussetzung war bei der Staatsgerichtsbarkeit nicht gegeben. Ihre Grundbedingung, der eigenständige Charakter der Länder, war mit der Neuordnung des Reichs fortgefallen.

Darüber hinaus konnte die Unvereinbarkeit der Staatsgerichtsbarkeit mit der neuen staatlichen Ordnung unmittelbar aus dem Führergedanken abgeleitet werden. Dieser sollte die unmittelbare Wechselbeziehung von Reich und Volk verwirklichen[44] und jede Gewaltenteilung in horizontaler oder vertikaler Hinsicht ausschließen. Regierung war danach Positivierung des politischen Willens und des Volksrechts, nur dem überindividuellen Volk verantwortlich und weder an Verfassungsgrundsätze noch an den Willen des gegenwärtigen Volkes oder repräsentativer Institutionen gebunden oder durch sie kontrollierbar. Die Legitimität einer staatsgerichtlichen Kontrolle konnte aber nur auf dem geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrecht beruhen. Ihr Vorhandensein führt zu einer Bindung der Regierung an das Recht und eröffnet Sanktionsmöglichkeiten für den Fall eines Verfassungsverstoßes. Dies war in der nationalsozialistischen Ordnung selbst auf einer unteren Ebene nicht mehr denkbar, da alle Staatstätigkeit nunmehr als Vollzug des Regierungswillens verstanden wurde. Die Organe blieben zwar rechtlich selbständig, waren aber dem Regierungswillen untergeordnet und nicht mit eigenen, gerichtlich durchsetzbaren Rechten ausgestattet.[45]

Dementsprechend wurde auch der Rechtsstaatsbegriff völlig von seinem überkommenen Inhalt gelöst. Man verwarf den Gedanken, daß der Aufbau einer Rechtsordnung als normatives Gefüge einen Eigenwert darstellte und sah in der alten Ordnung eine liberale Erstarrung ohne eigene Staats- und Rechtsidee, also einen bloßen Formalismus. Im Nationalsozialismus wurde der Rechtsstaatsbegriff aber nicht

---

44) Stuckart aaO Seite 27. Vgl. auch Koellreutter, Der Aufbau des deutschen Führerstaates in: Lammers/Pfundtner aaO Beitrag 18.
Vgl. zur Beziehung von Führerprinzip und Staat: Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 370 ff.

45) Vgl. Wolff, Die neue Regierungsform des Deutschen Reiches, Tübingen 1933, S. 4 Gesetzgebung und Regierung bzw. Verwaltung wurden als bloße Formen der Führung angesehen, die um der "Einheitlichkeit der Führung willen ungetrennt in der Hand des Führers liegen müssen" (Koellreutter aaO Seite 47), wobei aus den Bedürfnissen des Massenstaates heraus eine organisatorische Trennung als notwendig angesehen wurde (aaO Seite 48).

aufgegeben[46], vielmehr wurde er mit der Idee der Volksgemeinschaft verknüpft. Staat und Recht sollte die Aufgabe zukommen, die neue Ordnung zu verwirklichen. Die Funktion der Rechtstechnik und der Rechtsnormen sollte darin liegen, der Rechtsgestaltung Form zu verleihen.[47]

Für die Unabhängigkeit des Richters im herkömmlichen Sinne war in dieser Ordnung kein Platz mehr.[48] Dennoch versuchte man, auch diesen Begriff mit der nationalsozialistischen Staatsauffassung zu verbinden.[48a] Die Aufgabe der Richter sollte darin liegen, die Gesetze, denen die politische Führung Inhalt und Form gegeben hatte, unter Zugrundelegung der sich aus der nationalsozialistischen Sittenordnung ergebenden Vorstellungen von materieller Gerechtigkeit und materiellem Recht[48b] anzuwenden und damit den Willen der politischen Führung zu verwirklichen. Unverzichtbar war die absolute Bindung der Richter an die Gültigkeit der die Volksgemeinschaft tragenden Ideen.[49] Eine richterliche Überprüfung politischer Führungsakte war mit diesem Inhalt der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren[50], vielmehr war sie dem Führerprinzip als oberstem Grundsatz der Reichsleitung und Verwaltung absolut untergeordnet. Wäre der Begriff der Unabhängigkeit des Richters im alten Sinn aufrechterhalten worden, so hätte dies im Konfliktfall bedeuten können, daß das Führerprinzip hinter der persönlichen Überzeugung des Richters zurücktreten müßte.[51]

---

46) Vgl. zum Ganzen: Carl Schmitt, Nationalsozialismus und Rechtsstaat, JW 1934, 713 ff., vor allem Seite 715: "Wir bestimmen also nicht den Nationalsozialismus von einem vorgehenden Begriff des Rechtsstaats, sondern umgekehrt den Rechtsstaat vom Nationalsozialismus her".

47) Koellreutter, Der nationalsozialistische Rechtsstaat, in: Lammers/Pfundtner aaO Beitrag 16, Seite 7 f.

48) Vgl. dazu Freisler, Richter und Gesetz, in: Lammers/Pfundtner aaO Beitrag 15; Henkel, Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt; vgl. auch Scheuner, Die nationale Revolution aaO Seite 342 ff.

48a) Vgl. Carl Schmitt, Nationalsozialismus und Rechtsstaat aaO Seite 716

48b) Freisler aaO Seite 8.

49) Vgl. Koellreutter, Der Aufbau des deutschen Führerstaates aaO Seite 50 f., ders., Deutsches Verfassungsrecht, Seite 182.

50) Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, Seite 54. Zur Funktionsbestimmung des richterlichen Prüfungsrechts siehe E.R. Huber aaO Seite 281 ff., Lobe aaO, Grundmann, Die richterliche Nachprüfung von politischen Führungsakten nach geltendem deutschen Verfassungsrecht, ZStW 100 (1940), 511 ff., Scheuner aaO Seite 343.

51) Vgl. Simon aaO.

Die Vorschrift des Artikels 19 der Weimarer Reichsverfassung, die die bedeutendste Kompetenznorm für den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich war, wurde als mit dem Wesen des völkischen Reichs nicht vereinbar angesehen.[52] Zwar gab es keine exakte Bestimmung der Führerverfassung, doch ließ ihr Anspruch, in der Person des Führers die totale Einheit des Volkes zu verkörpern[53], eine institutionalisierte Kontrolle nicht zu.

Dieser Widerspruch mit der Grundordnung des neuen Reiches schloß es nach der oben dargestellten staatsrechtlichen Theorie aus, daß die Vorschriften über den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich noch verbindliches Verfassungsrecht waren.[54]

Dennoch ging man nicht so weit, in dem Bereich, der unter der Weimarer Verfassung der Entscheidungskompetenz des Staatsgerichtshofs unterlag, jede Konfliktmöglichkeit auszuschließen. Jede Streitentscheidung mußte aber nunmehr aus der obersten Entscheidungsgewalt des Führers abgeleitet werden. Konflikte im Bereich der abhängigen Reichsaufsicht, also der ordnungsgemäßen Durchführung der Reichsgesetze durch die Landesverwaltungen, wurden nicht mehr durch einen Rechtsstreit, sondern durch die übergeordnete Reichsregierung, also durch einen Dienstbefehl, entschieden.[55]

Mit dem Wegfall der Eigenstaatlichkeit der Länder hatte das Institut der Reichsexekution zwar seine Bedeutung verloren, da Pflichtverletzungen der Länder von vornherein durch die Reichsstatthalter, denen die Länderregierungen untergeordnet waren, unterbunden werden

---

52) E.R. Huber aaO Seite 357.

53) Vgl. Bracher, Die deutsche Diktatur, Seite 371.

54) Die Präsidentenanklage des Artikels 59 WRV galt nach Inkrafttreten des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs als abgeschafft, vgl Stuckart/Schiedermaier , Neues Staatsrecht I Seite 59.

55) E.R. Huber aaO Seite 355; vgl. zu den Auswirkungen des staatlichen Neuaufbaus auf den Verfassungsschutz auch: Merk, Verfassungsschutz, Seite 650 ff.

konnten. Konfliktmöglichkeiten bestanden aber, wenn ein Reichsstatthalter als Träger der Reichshoheit seine Befugnisse gegenüber einer Landesregierung überschritt. In diesem Fall sollte die endgültige politische Entscheidung bei Hitler selbst liegen.[56]

Auch bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Länderregierungen sollte notfalls dieser Weg möglich sein. Zunächst aber mußten zwischen den beteiligten Reichsstatthaltern Besprechungen stattfinden und ein gütlicher Ausgleich angestrebt werden. Sollten diese Bemühungen scheitern, war der Reichsinnenminister zur Entscheidung aufgerufen.[57]

Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes waren nach der Beseitigung des Parlamentarismus in den Ländern nicht mehr denkbar, sofern man den alten Begriff der Verfassungsstreitigkeit als Gegensatz von Regierung und Parlament zugrundelegt. Durch die Ausschaltung der politischen Parteien, denen der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in gewissem Umfang die Parteifähigkeit zugestanden hatte, waren auch sie als mögliche Kläger fortgefallen.

Die Reichsregierung bemühte sich, die formell noch beim Staatsgerichtshof anhängigen Verfahren abzuschließen[58], ohne daß das Gericht noch einmal tätig werden mußte. Zu diesem Zweck verlangte man vom Staatsgerichtshof ein Verzeichnis der noch anhängigen Streitsachen. Dabei wurde festgestellt, daß die meisten Verfahren "durch die Umgestaltung der politischen Verhältnisse erledigt" waren.[59] In den restlichen Fällen sollten die Kläger veranlaßt werden, ihre Klagen zurückzunehmen.[60]

---

56) E.R. Huber aaO Seite 357.

57) ebda.

58) BA Koblenz R 43 II/1552, Blatt 124 ff.

59) BA Koblenz aaO Blatt 125.

60) Dieser Schritt wurde im Juli 1933 eingeleitet, BA Koblenz aaO Blatt 127.

Ein formeller Abschluß aller noch anhängigen Verfahren ist aber offenbar niemals erreicht worden. Am 14. März 1934 wurde der Reichskanzlei vom Reichsinnenministerium noch einmal ein Verzeichnis der anhängigen Streitsachen vorgelegt[61], das noch fünfzehn noch nicht abgeschlossene Verfahren aufwies. Diese betrafen in der Mehrzahl die bis zum Ende der Weimarer Republik ungeklärt gebliebene Frage der Post- und Eisenbahnabfindung. Doch ist das Gericht in keinem dieser Fälle noch einmal tätig geworden.

Damit hatte der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich als eigenständige Institution des Verfassungsgefüges zu bestehen aufgehört, ohne daß die nationalsozialistischen Machthaber einen direkten Zugriff auf das Gericht unternommen oder seine verfassungsrechtlichen Grundlagen beseitigt hätten.[62]

Lammers sprach 1939 in dem bereits erwähnten Geleitwort zum letzten Band der Entscheidungssammlung von einem "Versiegen des Stroms verfassungsrechtlicher Gerichtsbarkeit".[63] Die Nationalsozialisten hatten es, um bei diesem Bild zu bleiben, verstanden, diesen Strom schon in den ersten Wochen nach der Machtergreifung auszutrocknen.

---

61) BA Koblenz aaO Blatt 130 ff.

62) Auf einer Sitzung des preußischen Staatsministeriums vom 29.6.1933 wurden allerdings außerhalb der Tagesordnung vom Ministerf.Wissenschaft, Kunst und Volksbildung, Rust, und vom Staatssekretär im Ministerium des Innern, Grauert, Entwürfe für ein Reichsgesetz zur Aufhebung des Staatsgerichtshofs vorgelegt. Diese sollten der Reichsregierung als Material zur Kenntnis gebracht werden, Preuß. GehStA. Rep. 84a/6244, Bl. 415.

63) Lammers/Simons VI, Geleitwort Seite XI.

Lebenslauf

Am 26. Februar 1948 wurde ich als einziges Kind der Eheleute Ferdinand und Betty Wehler in Düsseldorf geboren. Dort besuchte ich von 1954 bis 1959 die Volksschule und von 1959 bis zur Ablegung der Reifeprüfung im Jahre 1967 das Städtisch-neusprachliche Gymnasium Düsseldorf-Gerresheim.

Nach der Ableistung des Grundwehrdienstes begann ich mit dem Sommersemester 1969 das Studium der Rechtswissenschaft und der Politischen Wissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

Im November 1973 legte ich vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Köln die erste juristische Staatsprüfung ab.

Von 1974 bis 1976 erhielt ich ein Graduierten-Stipendium der Friedrich-Naumann-Stiftung.

Von 1976 bis 1978 war ich im juristischen Vorbereitungsdienst beim Oberlandesgericht Düsseldorf. Im November 1978 legte ich vor dem Landesjustizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen die zweite juristische Staatsprüfung ab.

Seit Februar 1979 bin ich als Rechtsanwalt in Düsseldorf tätig.